

Document n° 59

**BIT, Manuel sur les procédures en matière de conventions
et recommandations internationales du travail, 2019**

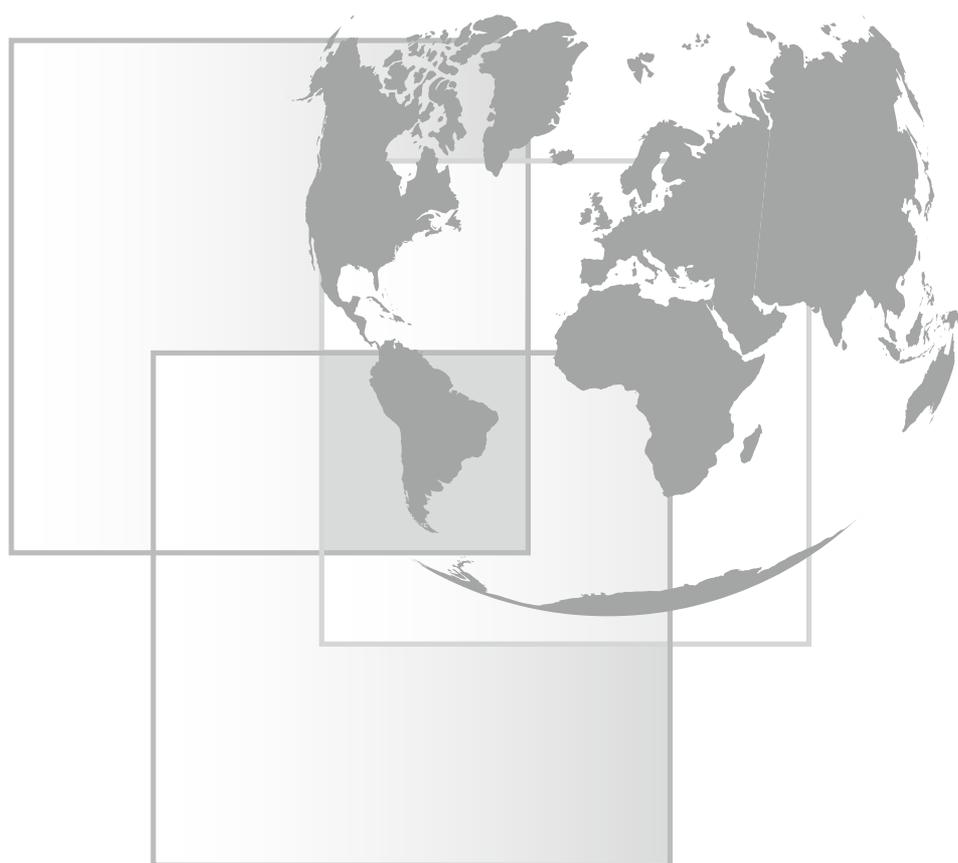




Organisation
internationale
du Travail



Manuel sur les procédures en matière de **conventions** et **recommandations** internationales du **travail**



Edition du centenaire 2019

Département
de Normes
internationales
du Travail



Organisation
internationale
du Travail



Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail

Département des normes internationales du travail

Bureau international du Travail Genève

Copyright © Organisation internationale du Travail 2019
Première édition 2019

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Consultez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ISBN 978-92-2-133257-2 (imprimé)
ISBN 978-92-2-133258-9 (pdf Web)
ISBN 978-92-2-133259-6 (epub)

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, 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, zone 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.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
I. Adoption des normes internationales du travail.....	3
Nature et base constitutionnelle des conventions et recommandations	3
Inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence.....	3
Procédure de double discussion	3
Procédure de simple discussion	5
Révision des normes internationales du travail.....	5
Révision des conventions et recommandations	6
Abrogation ou retrait des conventions et recommandations	6
Langues	7
Circonstances particulières à prendre en considération	7
Moyens d'assurer la souplesse des normes.....	7
Conventions et recommandations en tant que normes minima.....	9
Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs	9
II. Soumission aux autorités compétentes.....	10
Obligations constitutionnelles.....	10
Mémorandum du Conseil d'administration	11
Procédures du Bureau	13
Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs	14
Communication aux organisations représentatives et observations reçues de celles-ci.....	14
Résumé.....	14
Assistance du Bureau	14
III. Ratification des conventions et acceptation des obligations	16
Procédure	16
Forme de la communication des ratifications	16
Déclarations obligatoires à inclure dans l'instrument de ratification ou devant l'accompagner	17
Déclarations facultatives à inclure dans l'instrument de ratification ou devant l'accompagner	18
Déclarations facultatives sur le champ d'application d'une convention.....	19
Ratification des protocoles.....	20
Inadmissibilité des réserves.....	20
Enregistrement des ratifications et acceptation des obligations.....	20
Entrée en vigueur	20
Obligations découlant de la ratification	21
Incorporation dans le droit interne	21

	<i>Page</i>
Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs	21
Territoires non métropolitains.....	21
Effet du retrait d'un Membre de l'OIT.....	22
Informations sur les ratifications.....	22
IV. Rapports sur les conventions ratifiées.....	23
Obligation de faire rapport	23
Système d'envoi des rapports.....	23
Rapports détaillés.....	26
Rapports simplifiés.....	27
Manquements à l'obligation de faire rapport	28
Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs	29
Communication des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs	29
Observations des organisations d'employeurs et de travailleurs.....	29
Procédures de demande de rapports par le BIT.....	29
Résumé.....	30
V. Rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations – les études d'ensemble	32
Obligation de faire rapport sur les conventions non ratifiées.....	32
Obligation de faire rapport sur les recommandations	32
Etats fédératifs.....	32
Choix des instruments faisant l'objet de rapports au titre de l'article 19 (études d'ensemble)	32
Formulaires de rapport	33
Procédure de demande de rapports de la part du Bureau	33
Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs	33
Communication des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs	34
Résumé.....	34
VI. Rapports sur le suivi de la Déclaration de 1998.....	35
VII. Mécanisme de contrôle régulier des obligations résultant des conventions et recommandations	36
Organes de contrôle régulier	36
A. Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	36
B. Commission de l'application des normes de la Conférence	38
VIII. Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs	41
Communication des rapports et des informations aux organisations d'employeurs et de travailleurs	41
Consultation des organisations représentatives.....	41

	<i>Page</i>
Transmission des observations des organisations d'employeurs et de travailleurs.....	41
Participation à la Conférence	42
IX. Interprétation des conventions et recommandations	43
Dispositions constitutionnelles.....	43
Avis officieux du Bureau international du Travail.....	43
Avis et recommandations des organes de contrôle	44
X. Révision des conventions et recommandations.....	45
Nature de la révision des conventions.....	45
Méthode et effet de la révision des conventions	45
Révision des recommandations.....	46
XI. Dénonciation des conventions.....	47
Conditions de la dénonciation.....	47
Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs	47
Forme de la communication de la dénonciation.....	47
Procédure du Bureau	48
Effet de la dénonciation	48
XII. Procédures spéciales	49
A. Réclamations au sujet de l'application des conventions ratifiées	49
Dispositions constitutionnelles	49
Procédure d'examen des réclamations.....	49
B. Plaintes au sujet de l'application des conventions ratifiées	50
Principales dispositions constitutionnelles	50
Autres obligations constitutionnelles.....	51
Procédure de la commission d'enquête.....	51
C. Plaintes en violation de la liberté syndicale.....	52
1. Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration.....	52
2. Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale	54
XIII. Assistance en matière de normes du travail offerte par le Bureau international du Travail.....	55
Normes internationales du travail et assistance technique	55
Services consultatifs informels	55
Contacts directs	55

Annexes

	<i>Page</i>
I. Instrument type (ratification)	57
II. Cycle régulier de présentation des rapports au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT	58
III. Rapports simplifiés à présenter au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT.....	60
IV. Formulaire électronique pour la présentation d'une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT	61

Introduction

Ce présent manuel décrit les procédures en vigueur dans l'Organisation internationale du Travail en matière d'adoption et de mise en œuvre des conventions et recommandations. La présente version tient compte des aménagements apportés au système de contrôle des normes internationales du travail par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail jusqu'à sa session d'octobre-novembre 2018 ¹.

Ce manuel est destiné en premier lieu aux fonctionnaires des administrations nationales responsables, auprès de leurs gouvernements respectifs, de l'exécution des obligations relatives aux normes internationales du travail découlant de la Constitution de l'OIT; il présente les dispositions concernant les procédures à suivre et la pratique établie dans l'Organisation pour y donner effet. Il s'adresse également aux organisations d'employeurs et de travailleurs, qui ont leur propre rôle à jouer dans les procédures.

Le Bureau international du Travail a notamment pour fonction de fournir des informations et une formation aux fonctionnaires des gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs sur tous les aspects des procédures exposées dans le manuel. Cette assistance se traduit par la tenue de séminaires dans les régions, au siège du BIT à Genève, au Centre international de formation de l'OIT à Turin (Italie) et dans les Etats Membres, ainsi que par des missions consultatives effectuées par des fonctionnaires du Département des normes internationales du travail et les spécialistes des normes sur le terrain. Le Bureau reste en outre à la disposition des gouvernements et des organisations pour toute information supplémentaire relative aux questions traitées ici. Le Bureau publie ce manuel et offre un complément d'assistance et de conseils, avec la réserve que la Constitution de l'OIT ne lui confère aucune compétence spéciale pour interpréter la Constitution ou les instruments adoptés par la Conférence ².

Le site Web des normes internationales du travail (www.ilo.org/normes) contient de nombreuses informations ainsi que des liens vers des documents utiles. C'est notamment à partir de ce site qu'il est possible d'accéder à la base de données NORMLEX, qui rassemble les informations relatives au système normatif de l'OIT, telles que la liste des normes, les informations concernant la ratification et les obligations en matière de rapports, les commentaires des organes de contrôle de l'OIT, ainsi que des informations sur la législation nationale du travail.

¹ Voir documents [GB.334/INS/5](#) et [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#) ainsi que [GB.334/INS/PV](#).

² Voir chapitre VIII de ce manuel.

I. Adoption des normes internationales du travail

Nature et base constitutionnelle des conventions et recommandations

1. Les conventions sont des instruments qui, une fois ratifiés, créent des obligations d'ordre juridique. Les recommandations ne sont pas ouvertes à ratification mais sont destinées à orienter la politique, la législation et les mesures pratiques. Les deux types d'instrument sont adoptés par la Conférence internationale du Travail ¹, et l'article 19 de la [Constitution](#) dispose ce qui suit:

1. Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet de 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.

Inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence

2. L'ordre du jour de la Conférence est établi par le Conseil d'administration (Constitution, art. 14). En cas d'urgence spéciale ou d'autres circonstances particulières, le Conseil d'administration peut décider de soumettre une question à la Conférence pour faire l'objet d'une simple discussion ([Règlement de la Conférence](#) (R.C.) ², art. 34 5)); autrement, la question fera l'objet d'une double discussion (R.C., art. 34 4)). Le Conseil d'administration peut également décider de soumettre une question à une conférence technique préparatoire (Constitution, art. 14 2); R.C., art. 34 3) et 36). La Conférence elle-même peut décider, à la majorité des deux tiers, d'inscrire une question à l'ordre du jour de la session suivante (Constitution, art. 16 3)).

Procédure de double discussion

3. Les stades de la procédure de *double discussion* ³ sont les suivants:
 - a)* le Bureau prépare un rapport exposant la législation et la pratique dans les différents pays ainsi qu'un questionnaire. Ce rapport et ce questionnaire demandent aux gouvernements de consulter les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs avant d'arrêter leurs réponses et sont communiqués aux gouvernements

¹ Comme, à l'occasion, les protocoles qui sont des révisions ou des modifications partielles et facultatives de conventions antérieures.

² Règlement de la Conférence internationale du Travail, y compris les dispositions pertinentes du Règlement du Conseil d'administration.

³ Les délais normaux pour les divers stades de la procédure peuvent être modifiés si une question a été inscrite à l'ordre du jour moins de dix-huit mois avant l'ouverture de la session à laquelle la première discussion doit avoir lieu ou si moins de onze mois séparent les deux sessions auxquelles les discussions doivent avoir lieu (R.C., art. 39 5) et 8)).

dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée (R.C., art. 39 1));

- b) les réponses des gouvernements doivent parvenir au Bureau onze mois au moins avant l'ouverture de ladite session (R.C., art. 39 2)). Dans le cas où il s'agit de pays fédératifs ou de pays dans lesquels il est nécessaire de traduire les questionnaires dans la langue nationale, 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;
- c) le Bureau rédige, sur la base des réponses des gouvernements, un nouveau rapport indiquant les principaux points à examiner par la Conférence. Ce rapport est normalement communiqué aux gouvernements quatre mois au moins avant l'ouverture de ladite session (R.C., art. 39 3));
- d) ces rapports sont examinés par la Conférence, d'ordinaire en commission; si elle décide que la question est susceptible de faire l'objet d'une convention ou d'une recommandation, la Conférence adopte des conclusions et décide soit d'inscrire la question à l'ordre du jour de la session suivante, soit de demander au Conseil d'administration d'inscrire la question à l'ordre du jour d'une session ultérieure (R.C., art. 39 4) a), b));
- e) sur la base des réponses et de la première discussion par la Conférence, le Bureau prépare des projets de conventions ou de recommandations et les communique aux gouvernements dans un délai de deux mois au plus tard après la clôture de la session de la Conférence (R.C., art. 39 6))⁴;
- f) les gouvernements sont de nouveau priés de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et disposent d'un délai de trois mois pour suggérer des amendements et faire des commentaires (R.C., art. 39 6));
- g) sur la base des nouvelles réponses des gouvernements, un rapport final contenant les textes amendés des conventions ou recommandations est communiqué aux gouvernements trois mois au moins avant la session de la Conférence à laquelle ils doivent être discutés (R.C., art. 39 7));
- h) la Conférence décide si elle veut fonder sa seconde discussion sur les textes des conventions ou recommandations préparés par le Bureau; elle décide aussi de la façon de les examiner – la procédure ordinaire consiste à les renvoyer tout d'abord en commission. Chaque disposition d'une convention ou d'une recommandation est soumise à la Conférence pour adoption, et les projets ainsi adoptés sont renvoyés au Comité de rédaction⁵ pour la préparation d'un texte définitif. Les textes des instruments approuvés par le Comité de rédaction sont soumis à la Conférence pour un vote final sur leur adoption, conformément à l'article 19 de la Constitution (voir paragr. 1 ci-dessus et R.C., art. 40);

⁴ Si l'intervalle entre les deux sessions est inférieur à onze mois, le Conseil d'administration ou son bureau peut approuver un programme comportant des délais réduits (R.C., art. 39 8)). Au moment où il demande aux gouvernements leurs commentaires sur les projets de conventions ou de recommandations, le Bureau consulte les Nations Unies et les autres institutions spécialisées au sujet de toute disposition proposée qui a trait à leurs activités. Les commentaires de ces organisations sont soumis à la Conférence en même temps que les réponses des gouvernements (R.C., art. 39bis).

⁵ Voir R.C., art. 6.

-
- i) si elle repousse une convention contenue dans le rapport d'une commission, la Conférence peut la renvoyer à la commission afin de la transformer en recommandation (R.C., art. 40 6));
 - j) lorsqu'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 si la convention doit être renvoyée au Comité de rédaction pour être transformée en recommandation (R.C., art. 41).

Procédure de simple discussion

4. Les stades de la procédure de *simple discussion* sont les suivants ⁶:

- a) le Bureau prépare un rapport sommaire exposant la législation et la pratique dans les différents pays ainsi qu'un questionnaire en vue de l'élaboration de conventions ou de recommandations ⁷ pour communication aux gouvernements dix-huit mois au moins, avant la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée. Les gouvernements sont priés de consulter les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs (R.C., art. 38 1)) ⁸;
- b) les réponses des gouvernements doivent parvenir au Bureau onze mois au moins avant la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée (R.C., art. 38 1));
- c) sur la base des réponses des gouvernements, un rapport définitif contenant le texte des conventions ou recommandations ⁹ est communiqué aux gouvernements quatre mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence (R.C., art. 38 2));
- d) si la question a fait l'objet d'une conférence technique préparatoire, le Bureau peut, suivant la décision prise par le Conseil d'administration, soit communiquer aux gouvernements un rapport sommaire et un questionnaire (voir *a*) et *b*) ci-dessus), soit rédiger un rapport définitif sur la base des travaux de la conférence technique préparatoire (voir *c*) ci-dessus; R.C., art. 38 4));
- e) l'examen final et l'adoption des conventions et recommandations aux termes de la procédure de *simple discussion* se déroulent comme indiqué au paragraphe 3, alinéas *h*) à *j*), ci-dessus.

Révision des normes internationales du travail

5. Le Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (Groupe de travail tripartite du MEN) a été constitué en 2015. Il a reçu pour mandat de passer en revue les normes internationales du travail pour s'assurer que le corpus des normes est solide et

⁶ Les délais normaux pour les divers stades de cette procédure peuvent être modifiés si la question a été inscrite à l'ordre du jour moins de vingt-six mois avant l'ouverture de la session à laquelle elle doit être discutée; le Conseil d'administration ou son bureau peuvent arrêter un programme comportant des délais réduits (R.C., art. 38 3)).

⁷ Ou un protocole.

⁸ Au moment où il demande aux gouvernements leurs commentaires sur les projets de convention ou de recommandation, le Bureau consulte les Nations Unies et les autres institutions spécialisées au sujet de toute disposition desdits projets qui a trait à leurs activités. Il soumet leurs commentaires à la Conférence en même temps que les réponses des gouvernements (R.C., art. 39bis).

⁹ Ou protocoles.

capable de répondre aux mutations constantes du monde du travail en vue de protéger les travailleurs, compte tenu des besoins des entreprises durables¹⁰. Son plan de travail initial incluait 235 normes internationales du travail¹¹, dont 68 ont été renvoyées à la Commission tripartite spéciale établie afin d'examiner les questions liées à la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006)¹². En vertu de son mandat, le Groupe de travail tripartite du MEN est chargé d'examiner les normes en vue de faire des recommandations au Conseil d'administration sur¹³:

- a) le statut des normes examinées, y compris les normes à jour, les normes devant être révisées, les normes dépassées, et d'autres classifications possibles;
- b) le recensement des lacunes dans la couverture, y compris celles nécessitant de nouvelles normes;
- c) des mesures de suivi concrètes assorties de délais de mise en œuvre, le cas échéant.

Révision des conventions et recommandations¹⁴

6. Les articles 43 à 45 du Règlement prévoient les procédures particulières à suivre en vue de la révision des conventions et recommandations. Elles sont néanmoins, pour l'essentiel, les mêmes que celles décrites aux paragraphes 3 et 4 ci-dessus et, en pratique, elles font référence aux mêmes articles du Règlement.

Abrogation ou retrait des conventions et recommandations

7. La Conférence a adopté à sa 85^e session (juin 1997) des amendements à la Constitution de l'Organisation par l'adjonction d'un paragraphe 9 à l'article 19 et au Règlement de la Conférence (nouvel article 11 et nouvel article 45*bis* du Règlement). Une convention ou une recommandation est considérée comme obsolète «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» (art. 19, paragr. 9, de la Constitution)¹⁵. La procédure d'abrogation s'applique aux conventions en vigueur. Celle du retrait s'applique aux conventions qui ne sont pas en vigueur ou aux recommandations. Les mêmes garanties de procédure s'appliquent à l'abrogation et au retrait, qui ont le même effet juridique qu'une suppression de la norme en question du corpus des normes internationales du travail¹⁶.

¹⁰ Voir le mandat du Groupe de travail tripartite du MEN: document [GB.325/LILS/3](#).

¹¹ Il convient de noter que le nombre d'instruments figurant dans le plan de travail initial du Groupe de travail tripartite du MEN a été modifié à sa deuxième réunion, passant de 231 à 235 instruments.

¹² Document [GB.326/LILS/3/2](#).

¹³ Paragraphe 9 du mandat du Groupe de travail tripartite du MEN.

¹⁴ Voir également le chapitre IX de ce manuel.

¹⁵ Voir aussi l'article 5.4 du [Règlement du Conseil d'administration](#) établissant la procédure aux fins d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de l'abrogation ou du retrait d'instruments.

¹⁶ Pour plus d'informations sur l'abrogation et le retrait d'instruments spécifiques, voir [NORMLEX](#).

Langues

8. Les versions française et anglaise des conventions et recommandations ¹⁷ adoptées constituent les textes authentiques. Le Bureau peut établir des traductions officielles, et les gouvernements intéressés peuvent les considérer comme faisant foi (R.C., art. 42).

Circonstances particulières à prendre en considération

9. L'article 19 de la Constitution dispose également ce qui suit:

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.

C'est la raison pour laquelle les rapports sur la législation et la pratique ainsi que les questionnaires établis par le Bureau conformément aux paragraphes 3 et 4 ci-dessus demandent aux gouvernements d'indiquer toute particularité nationale de nature à créer des difficultés dans l'application pratique des instruments envisagés et à formuler des suggestions sur la manière de surmonter ces difficultés. Les délégués des employeurs, des travailleurs et des gouvernements à la Conférence peuvent aussi appeler l'attention sur des conditions nationales particulières afin qu'il en soit tenu compte lors de l'élaboration de nouvelles normes.

Moyens d'assurer la souplesse des normes

10. La Conférence a recouru à divers moyens pour assurer la souplesse des normes internationales du travail, par exemple:
- a) dispositions prévoyant des normes modifiées pour des pays nommément cités ¹⁸. Depuis un certain temps déjà, la Conférence n'a plus recours à ce moyen;
 - b) adoption d'une convention posant des principes de base, accompagnée (ou suivie ultérieurement) d'une recommandation donnant des orientations sur les détails techniques et les modalités d'application;
 - c) définition des normes en termes généraux, par exemple pour fixer des objectifs de politique sociale; les méthodes d'application (lois, règlements, conventions collectives, etc.) peuvent ainsi être déterminées en tenant compte des conditions et de la pratique nationales, souvent après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs;
 - d) division des conventions en plusieurs parties ou articles, dont un certain nombre seulement doivent obligatoirement être acceptés au moment de la ratification, ce qui permet l'extension des obligations au fur et à mesure de l'amélioration de la législation sociale et du renforcement de la capacité à la mettre en œuvre ¹⁹;

¹⁷ Et protocoles.

¹⁸ Voir par exemple les articles 9 et 13 de la [convention \(n° 1\) sur la durée du travail \(industrie\), 1919](#).

¹⁹ Voir par exemple l'article 2 de la [convention \(n° 102\) concernant la sécurité sociale \(norme minimum\), 1952](#).

-
- e) division des conventions de manière à offrir le choix entre des parties ayant une portée et des niveaux d'obligations différents ²⁰;
 - f) dispositions permettant (parfois sur une base temporaire) l'acceptation d'une norme plus basse par des pays qui n'auraient, avant la ratification, aucune législation sur la question, ou dont l'économie et les ressources administratives ou médicales n'ont pas atteint un développement suffisant ²¹;
 - g) dispositions autorisant l'exemption, par exemple, de catégories déterminées de professions, d'entreprises ou de régions peu peuplées ou insuffisamment développées ²²;
 - h) dispositions permettant d'accepter des obligations distinctes pour les personnes occupées dans des secteurs déterminés de l'activité économique ²³;
 - i) dispositions destinées à se tenir au courant des progrès des sciences médicales en renvoyant à l'édition la plus récente d'un ouvrage de référence ou en réexaminant une question à la lumière des connaissances actuelles ²⁴;
 - j) adoption d'un protocole facultatif à une convention, soit en permettant la ratification de la convention elle-même avec une souplesse accrue, soit en étendant les obligations découlant de la convention ²⁵;
 - k) dispositions dans une convention portant révision partielle d'une convention antérieure et introduisant d'autres obligations facultatives et modernisées, tout en laissant ouverte à ratification la convention dans sa version non révisée ²⁶.

²⁰ Voir par exemple l'article 2 de la [convention \(n° 96\) sur les bureaux de placement payants \(révisée\), 1949](#).

²¹ Voir par exemple l'article 2 de la [convention \(n° 138\) sur l'âge minimum, 1973](#).

²² Voir par exemple l'article 17 de la [convention \(n° 95\) sur la protection du salaire, 1949](#).

²³ Voir par exemple l'article 3 de la [convention \(n° 106\) sur le repos hebdomadaire \(commerce et bureaux\), 1957](#).

²⁴ Voir par exemple le principe directeur B4.1.1, paragraphe 2, de la [convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée \(MLC, 2006\)](#).

²⁵ Voir par exemple le [protocole de 1982 relatif à la convention sur les plantations, 1958](#), et le [protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947](#).

²⁶ Voir par exemple l'article 3, paragraphes 6 et 7, de la [convention \(n° 173\) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992](#).

Conventions et recommandations en tant que normes minima

11. L'article 19 de la Constitution dispose en outre:

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.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

12. Outre les dispositions du Règlement mentionnées aux paragraphes 3 et 4 ci-dessus, l'article 5, paragraphe 1 a), de la [convention \(n° 144\) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976](#), et le paragraphe 5 a) de la [recommandation \(n° 152\) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976](#), prévoient que des consultations des représentants des employeurs et des travailleurs doivent avoir lieu au sujet des réponses du gouvernement aux questionnaires sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence et des commentaires du gouvernement sur les projets de textes qui doivent être discutés par la Conférence.

Calendrier d'adoption des conventions et recommandations

(il vaut pour la procédure de double discussion qui sera simplifiée dans les cas de simple discussion)

Dates	Tâches incombant à l'OIT	Tâches incombant aux administrations nationales
Novembre (année 1) et mars (année 2)	Examen et fixation de l'ordre du jour de la Conférence de l'OIT pour l'année 4 par le Conseil d'administration.	
Novembre-décembre (année 2)	Envoi du rapport sur la législation et la pratique, incluant le questionnaire sur le contenu d'un éventuel nouvel instrument.	Consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les réponses (art. 38 et 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail et, pour les Etats parties à cet instrument, C.144).
Le 30 juin au plus tard (année 3)		Préparer les réponses au questionnaire et les envoyer au BIT pour le 30 juin (année 3) au plus tard.
Janvier-février (année 4)	Envoi du rapport concernant l'analyse des réponses reçues et les conclusions proposées.	Préparer la discussion à la Conférence.
Juin (année 4)	Conférence internationale du Travail – première discussion.	Participer, en tant que de besoin, aux travaux de la commission technique.
Août-septembre (année 4)	Envoi de projets de textes sur la base de la première discussion.	Consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les commentaires (art. 38 et 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail et, pour les Etats parties à cet instrument, C.144).
Le 30 novembre au plus tard (année 4)		Envoyer, le cas échéant, des commentaires au BIT pour le 30 novembre (année 4) au plus tard.
Février-mars (année 5)	Envoi de textes révisés à la lumière des commentaires reçus.	Préparer la discussion de la Conférence.
Juin (année 5)	Conférence internationale du Travail – deuxième discussion et adoption.	Participer, en tant que de besoin, aux travaux de la commission technique.

II. Soumission aux autorités compétentes

Obligations constitutionnelles

13. Les conventions n'entrent en vigueur pour tout Etat que par un acte de ratification. Cependant, tous les Etats Membres sont tenus de soumettre les conventions et les recommandations²⁷ aux autorités nationales compétentes. Les dispositions pertinentes de l'article 19 de la Constitution sont les suivantes:

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;

...

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;

...

7. Dans le cas où il s'agit d'un Etat 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'Etat fédératif seront les mêmes que celles des Membres qui ne sont pas des Etats 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 Etats constituants, 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 Etats constituants, 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

²⁷ Et les protocoles, dans la mesure où ils constituent des révisions partielles des conventions et peuvent donc être assimilés à celles-ci.

appropriées fédérales, ou à celles des Etats 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 Etats constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, pour établir des consultations périodiques, entre les autorités fédérales, d'une part, et les autorités des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, d'autre part, en vue de développer à l'intérieur de l'Etat 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 Etats 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 ²⁸;

...

Mémorandum du Conseil d'administration

14. Pour faciliter une présentation uniforme des informations fournies par les gouvernements sur les mesures prises pour se conformer aux dispositions citées au paragraphe 12 ci-dessus, le Conseil d'administration a adopté un *Mémorandum sur l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes*. Une version révisée du mémorandum a été adoptée par le Conseil d'administration en mars 2005 ²⁹. Ce mémorandum reproduit les dispositions pertinentes de la Constitution, des extraits des rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et de la Commission de l'application des normes de la Conférence destinés à préciser les buts et objectifs de la soumission, la nature de l'obligation de soumission ainsi qu'une série de demandes d'information. Il est également rappelé les consultations tripartites qu'il convient de célébrer en relation avec l'obligation de soumettre les instruments adoptés par la Conférence aux autorités nationales compétentes. Le contenu du mémorandum ³⁰ est le suivant:

I. BUTS ET OBJECTIFS DE LA SOUMISSION

- a) Le but essentiel de la soumission est de promouvoir des mesures au plan interne pour la mise en œuvre des conventions et des recommandations. En outre, s'agissant de conventions, la procédure vise également à promouvoir leur ratification.
- b) Les gouvernements demeurent entièrement libres de proposer toute suite qu'ils jugeraient appropriée de donner aux conventions et recommandations. La soumission vise principalement à favoriser une décision rapide et bien pesée de chaque Etat Membre à l'égard des instruments adoptés par la Conférence.
- c) L'obligation de soumission constitue un élément fondamental du système normatif de l'Organisation. Une finalité de cette obligation a été et continue d'être que les instruments adoptés par la Conférence soient portés à l'attention de l'opinion publique à travers leur soumission à un organe de caractère parlementaire.

²⁸ En outre l'article 35, paragraphe 4, de la Constitution dispose: «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...»

²⁹ Documents GB.292/LILS/1 et GB.292/10(Rev.), annexe I.

³⁰ *Mémorandum sur l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes*, BIT, Genève, 2005.

-
- d) L'obligation de soumission renforce le lien entre l'Organisation et les autorités nationales et stimule le dialogue tripartite au niveau national.

II. NATURE DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE

- a) L'autorité compétente est l'autorité ayant, aux termes de la Constitution nationale de chaque Etat, le pouvoir de légiférer ou prendre d'autres mesures pour donner effet aux conventions et recommandations.
- b) L'autorité nationale compétente est normalement l'Assemblée législative.
- c) Même dans les cas où les attributions législatives sont détenues, en vertu de la Constitution du Membre, par l'exécutif, il est conforme à l'esprit des dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation et à la pratique de ménager la possibilité d'un examen des instruments adoptés par la Conférence par un organe délibérant, lorsqu'il en existe un. La discussion au sein d'une assemblée délibérante – ou au moins l'information de celle-ci – peut constituer un facteur important en vue d'un examen complet de la question et d'une amélioration possible des mesures prises au plan interne pour donner suite aux instruments adoptés par la Conférence. S'agissant de conventions, elle pourrait amener éventuellement une décision quant à leur ratification.
- d) A défaut d'un organe parlementaire, l'information d'un organe consultatif peut permettre un examen complet des questions abordées par la Conférence. L'information ainsi donnée assure à ces instruments une large diffusion auprès du public, ce qui est une finalité de l'obligation de soumission.

III. PORTÉE DE L'OBLIGATION

- a) Les dispositions de l'article 19 de la Constitution établissent l'obligation de soumettre aux autorités compétentes tous les instruments adoptés par la Conférence sans exception et sans distinction aucune entre les conventions et les recommandations.
- b) Les gouvernements restent entièrement libres quant à la teneur des propositions qu'ils formulent et à la suite qu'ils jugeraient approprié de donner aux instruments adoptés par la Conférence. L'obligation de soumission n'implique pas celle de proposer la ratification des conventions ou d'accepter les recommandations.

IV. FORME DE LA SOUMISSION

- a) Etant donné que l'article 19 de la Constitution a nettement pour but de provoquer une décision des autorités compétentes, la soumission de conventions et recommandations à ces autorités devrait toujours être accompagnée ou suivie d'une déclaration ou de propositions précisant l'attitude du gouvernement sur les suites à donner à ces textes.
- b) Les points essentiels dont il faut tenir compte sont: a) que les gouvernements, lors de la soumission des conventions et recommandations aux autorités législatives, accompagnent ces textes ou les fassent suivre, soit d'indications sur les mesures qui pourraient être prises afin de leur donner suite, soit de propositions tendant à ce qu'aucune action ne soit prise dans ce sens ou qu'une décision soit différée à une date ultérieure; b) que l'autorité législative ait la possibilité d'entamer un débat sur la question.

V. DÉLAIS

- a) Pour que les instances nationales compétentes puissent être tenues au courant des normes adoptées sur le plan international qui pourraient nécessiter une action de chaque Etat pour leur faire porter effet sur le plan national, la soumission devrait être effectuée dès que possible, et en tout cas dans les délais fixés par l'article 19 de la Constitution.
- b) En vertu des dispositions formelles de l'article 19 de la Constitution, la soumission des textes adoptés par la Conférence aux autorités compétentes doit être effectuée dans le délai d'un an ou, par suite de circonstances exceptionnelles, dans les dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence. Cette disposition ne s'applique pas seulement aux Etats non fédératifs, mais également aux Etats fédératifs; pour ceux-ci, en effet, le délai de dix-huit mois n'est de règle qu'à l'égard des conventions et recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère qu'une action de la part des Etats constituants, des provinces ou des cantons est appropriée. Afin d'être en mesure de s'assurer que les Etats Membres ont respecté les délais prescrits, il serait utile que la date

à laquelle les décisions de la Conférence ont été soumises aux autorités compétentes soit précisée dans les informations qui sont communiquées au Directeur général.

VI. OBLIGATIONS DES ETATS FÉDÉRATIFS

En ce qui concerne les Etats fédératifs, conformément aux dispositions du paragraphe 7 b) i) de l'article 19 de la Constitution, lorsqu'une action de la part des Etats constituants, des provinces ou des cantons est «appropriée», le gouvernement de ces Etats doit prendre des arrangements effectifs pour que les conventions et les recommandations adoptées par la Conférence soient soumises aux «autorités appropriées» des Etats constituants, des provinces ou des cantons, en vue d'une action législative ou de toute autre action.

VII. CONSULTATIONS TRIPARTITES

- a) Pour les Etats qui ont déjà ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, des consultations efficaces doivent avoir lieu sur les propositions présentées aux autorités compétentes lors de la soumission des instruments adoptés par la Conférence (article 5, paragraphe 1 b), de la convention).
- b) Les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs doivent être consultées au préalable. L'efficacité des consultations suppose que les représentants des employeurs et des travailleurs disposent suffisamment à temps de tous les éléments nécessaires à la formation de leur opinion avant que le gouvernement n'arrête sa décision définitive.
- c) Les Membres qui n'ont pas encore ratifié la convention n° 144 peuvent néanmoins se référer aux dispositions pertinentes de cette convention ainsi qu'à celles de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976.
- d) Les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs seront invitées à faire connaître leur point de vue sur la suite à donner aux nouveaux instruments de manière autonome. L'accomplissement de la procédure de soumission constitue un moment privilégié de dialogue entre les autorités gouvernementales, les partenaires sociaux et la représentation parlementaires.

VIII. COMMUNICATION AUX ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES DES EMPLOYEURS ET DES TRAVAILLEURS

- a) Conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 23 de la Constitution, les informations transmises au Directeur général sur la soumission aux autorités compétentes doivent être communiquées aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs.
- b) Cette règle a pour but de permettre aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs de formuler leurs propres observations au sujet de la suite donnée ou à donner aux instruments faisant l'objet de la soumission.

Procédures du Bureau

- 15. a) Immédiatement après leur adoption par la Conférence, les textes des conventions et recommandations sont envoyés aux gouvernements par courrier ou courriel, accompagnés d'un rappel des obligations découlant de l'article 19 de la Constitution en ce qui concerne leur soumission. Est joint à cette communication le memorandum du Conseil d'administration. Copie de ces documents est également transmise aux organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.
- b) Un an après la clôture de la session de la Conférence à laquelle les instruments ont été adoptés, un rappel est adressé à tous les gouvernements qui n'ont pas fourni les informations requises.

-
- c) Lorsque dix-huit mois se sont écoulés après la clôture de la session de la Conférence à laquelle les instruments ont été adoptés et que lesdites informations n'ont pas encore été fournies, un deuxième rappel est envoyé.
- d) En réponse à la demande de la CEACR, le Bureau, au reçu des informations concernant la soumission des instruments aux autorités compétentes, vérifie si les informations et documents demandés par le mémorandum du Conseil d'administration – y compris les réponses à toutes observations ou demandes directes de la CEACR ou aux observations de la Commission de la Conférence – ont été fournis. Sinon, selon sa procédure ordinaire, le Bureau demande au gouvernement d'envoyer les informations et documents manquants. Les informations et documents communiqués sont ensuite examinés par les organes de contrôle compétents.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

16. L'article 5, paragraphe 1 b), de la convention n° 144 et le paragraphe 5 b) de la recommandation n° 152 imposent de consulter les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs sur les propositions à présenter aux autorités compétentes en relation avec la soumission des conventions et recommandations. Le point V du questionnaire se trouvant à la fin du mémorandum révisé demande aux gouvernements concernés d'indiquer si des consultations préalables ont eu lieu en précisant, le cas échéant, la nature et la portée de ces consultations.

Communication aux organisations représentatives et observations reçues de celles-ci

17. L'article 23, paragraphe 2, de la Constitution dispose que tous les gouvernements doivent communiquer aux organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives copie des informations fournies en application de l'article 19. Le mémorandum du Conseil d'administration demande en outre aux gouvernements de communiquer au Bureau le nom des organisations à qui ils auront transmis copie des informations (voir point VI du questionnaire à la fin du mémorandum) et d'informer le Bureau des observations reçues des organisations d'employeurs et de travailleurs quant à la suite donnée ou à donner aux instruments soumis.

Résumé

18. L'article 23, paragraphe 1, de la Constitution dispose que des résumés des informations fournies au titre de l'article 19 doivent être présentés à la prochaine session de la Conférence. Ces résumés sont publiés dans les annexes IV, V et VI du rapport III (partie A).

Assistance du Bureau

19. Les gouvernements et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs peuvent demander au Bureau international du Travail des informations et des exemples de documents indiquant la manière dont d'autres pays s'acquittent de leur obligation de soumettre les instruments aux autorités compétentes.

Calendrier de soumission des conventions, protocoles et recommandations aux autorités compétentes

Dates	Tâches incombant au BIT	Tâches incombant aux administrations nationales
Août	Envoi des nouvelles normes adoptées et du mémorandum du Conseil d'administration sur la soumission aux autorités compétentes.	Examiner les instruments et les comparer avec la législation et la pratique nationales. Etats parties à la convention n° 144: consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les propositions à formuler. Préparer le document résumant la position et les propositions d'action ultérieure (le cas échéant) et la ratification possible des conventions.
Juin (ou exceptionnellement décembre) de l'année suivante, au plus tard		Les soumettre aux autorités législatives compétentes en <i>juin</i> (ou exceptionnellement en <i>décembre</i>) de l'année suivante. Faire rapport au BIT, en se conformant au questionnaire contenu dans le mémorandum du Conseil d'administration sur les mesures prises pour soumettre les instruments aux autorités compétentes. En envoyer copie aux organisations d'employeurs et de travailleurs.

III. Ratification des conventions et acceptation des obligations

Procédure

20. L'article 19 de la Constitution dispose ce qui suit:

5.

...

- 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;

Forme de la communication des ratifications ³¹

21. La Constitution ne pose aucune exigence de forme, chaque Etat ayant ses propres dispositions et pratique constitutionnelles. L'instrument de ratification doit toutefois:

- a) désigner clairement la convention faisant l'objet de la ratification;
- b) être un document original sur papier (et non une photocopie ou un fac-similé) signé par une personne ayant autorité pour engager l'Etat (par exemple, le chef de l'Etat, le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères ou le ministre du Travail);
- c) indiquer clairement l'intention du gouvernement d'accepter d'être lié par la convention en question et son engagement à mettre en œuvre ses dispositions, avec, de préférence, une référence expresse à l'article 19, paragraphe 5 d), de la Constitution de l'OIT.

Un instrument de ratification doit toujours être communiqué au Directeur général du BIT afin que la ratification prenne effet en droit *international*. Si la communication n'est pas faite, une convention peut être considérée par un Etat comme étant «ratifiée» dans son ordre juridique *interne*, mais cela sera sans effet dans l'ordre juridique *international*. Un instrument de ratification pourrait ainsi contenir la déclaration suivante: «Le gouvernement de ... ratifie par les présentes la convention ... et s'engage, conformément à l'article 19, paragraphe 5 d), de la Constitution de l'OIT, à exécuter les obligations qui en découlent.»

³¹ Voir l'annexe I pour l'instrument type.

Déclarations obligatoires à inclure dans l'instrument de ratification ou devant l'accompagner

22. Plusieurs conventions demandent que soient faites des *déclarations*, que ce soit dans l'instrument de ratification lui-même ou dans un document joint à cet instrument. Si le Bureau ne reçoit aucune *déclaration*, il ne peut enregistrer la ratification. Dans certains cas, la *déclaration* obligatoire définit la portée des obligations acceptées ou donne d'autres indications essentielles. Dans tous ces cas, la nature de la *déclaration* doit être examinée avant d'établir l'instrument de ratification, et les indications nécessaires doivent être incluses dans ledit instrument ou y être jointes. Les conventions concernées qui sont ouvertes à la ratification sont les suivantes:

- i) convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952: article 2 *b*);
- ii) convention (n° 115) sur la protection contre les radiations, 1960: article 3, paragraphe 3 *c*);
- iii) convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962: article 2, paragraphe 3 ³²;
- iv) convention (n° 123) sur l'âge minimum (travaux souterrains), 1965: article 2, paragraphe 2;
- v) convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967: article 2, paragraphe 2;
- vi) convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970: article 3, paragraphes 2 et 3, et article 15, paragraphe 2;
- vii) convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973: article 2;
- viii) convention (n° 160) sur les statistiques du travail, 1985: article 16, paragraphe 2;
- ix) convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992: article 3, paragraphe 1;
- x) convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000: article 4, paragraphe 2.
- xi) convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006): norme A4.5, paragraphe 10.

³² a) Si un Etat Membre ratifie cette convention, il doit également communiquer au Bureau une confirmation, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, selon laquelle il possède «une législation effectivement appliquée sur son territoire à ses propres ressortissants» en ce qui concerne la branche ou les branches de sécurité sociale pour lesquelles il accepte les obligations de la convention. Une confirmation semblable devrait être donnée en cas de notification d'acceptation ultérieure d'autres obligations, conformément à l'article 2, paragraphe 4.

b) Tout Membre acceptant les obligations de la convention en ce qui concerne *une* branche *quelconque* de la sécurité sociale pour laquelle il possède une législation prévoyant des prestations du type indiqué à l'article 2, paragraphe 6 *a*) ou *b*), doit, au moment de la ratification, communiquer au Bureau une *notification* spécifiant lesdites prestations. Aux termes de l'article 2, paragraphe 7, une *déclaration* semblable devrait être faite lors de toute notification ultérieure d'acceptation des obligations de la convention, conformément à l'article 2, paragraphe 4, ou dans les trois mois à dater de l'adoption de la législation pertinente. Bien que ces *déclarations* soient obligatoires, elles servent à des fins d'information, et leur omission ne frappe pas de nullité la ratification ou la notification.

Déclarations facultatives à inclure dans l'instrument de ratification ou devant l'accompagner

23. Dans certaines conventions (et protocoles), une *déclaration* n'est nécessaire que si l'Etat qui ratifie désire se prévaloir d'exclusions, d'exceptions ou de modifications autorisées. En ce cas, la *déclaration* doit être incluse dans l'instrument de ratification ou y être jointe: si le Bureau reçoit l'instrument de ratification sans aucune *déclaration* de ce genre, il l'enregistrera sous cette forme, et il ne sera plus possible à l'Etat qui ratifie de se prévaloir ultérieurement desdites exclusions, exceptions ou modifications. Les conventions et protocoles concernés qui sont ouverts à la ratification sont les suivants:

- i) convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946: article 9, paragraphe 1;
- ii) convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946: article 9, paragraphe 1;
- iii) convention (n° 79) sur le travail de nuit des adolescents (travaux non industriels), 1946: article 7, paragraphe 1;
- iv) convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947: article 25, paragraphe 1; protocole de 1995: article 2, paragraphe 1.
- v) convention (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948: article 7, paragraphe 1;
- vi) convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949: article 14, paragraphe 1;
- vii) convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952: article 3, paragraphe 1;
- viii) convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957: article 3, paragraphe 1;
- ix) a) convention (n° 110) sur les plantations, 1958: article 3, paragraphe 1 b);
b) protocole relatif à la convention n° 110, 1982: article 1;
- x) convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963: article 17, paragraphe 1;
- xi) convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964: article 2, paragraphe 1, et article 3, paragraphe 1;
- xii) convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967: article 4, paragraphe 1, articles 38 et 39;
- xiii) convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969: article 2, paragraphe 1, article 3, paragraphe 1, et article 4, paragraphe 1;
- xiv) convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973: article 5, paragraphe 2;
- xv) convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975: article 16, paragraphe 1;
- xvi) convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977: article 2;

-
- xvii) convention (n° 153) sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979: article 9, paragraphe 2;
 - xviii) convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988: article 4, paragraphe 1, et article 5, paragraphes 1 et 2;
 - xix) convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992: article 3, paragraphe 3;
 - xx) convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003: article 9.

Déclarations facultatives sur le champ d'application d'une convention

24. Pour tous les cas mentionnés aux paragraphes 21 et 22 ci-dessus, un Membre qui a fait usage de la possibilité de limiter le champ d'application de la convention peut ultérieurement modifier, annuler ou retirer cette limitation en faisant une nouvelle *déclaration, notification ou déclaration de renonciation dans un rapport présenté conformément à l'article 22 de la Constitution*, selon les dispositions prévues dans chaque convention. De plus, les conventions suivantes prévoient des *déclarations* visant à étendre le champ d'application de la convention par l'Etat en question soit au moment de la ratification, soit ultérieurement³³:
- i) convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969: article 5, paragraphe 1;
 - ii) convention (n° 146) sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976: article 2, paragraphes 4, 5 et 6;
 - iii) convention (n° 172) sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991: article 1, paragraphes 2 et 3;
 - iv) protocole de 1996 relatif à la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976: article 3;
 - v) convention (n° 176) sur la sécurité et santé dans les mines, 1995: article 2;
 - vi) convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997: article 2, paragraphe 5;
 - vii) convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000: article 2, paragraphe 3;
 - viii) convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001: article 3.
 - ix) convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007: article 3.

³³ Ce qui ne comprend pas les cas où des *spécifications* par le Membre peuvent avoir pour effet d'étendre des obligations aux termes d'une convention, et ce en l'absence de disposition prévoyant une *déclaration* formelle (par exemple: convention n° 111, art. 1, parag. 1 b)).

Ratification des protocoles

25. Un protocole est un instrument qui porte révision partielle d'une convention. Il est ouvert à la ratification par un Etat qui est déjà partie à la convention en question, ou qui la ratifie en même temps, et est alors lié par elle. Deux des protocoles adoptés jusqu'à maintenant par la Conférence apportent en fait une plus grande souplesse à ces deux conventions:

- i) le protocole (P089) de 1990 relatif à la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948;
- ii) le protocole (P110) de 1982 relatif à la convention sur les plantations, 1958.

Quatre autres protocoles étendent les obligations au titre des conventions correspondantes:

- iii) le protocole (P081) de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947;
- iv) le protocole (P147) de 1996 relatif à la convention sur la marine marchande (normes minima), 1976;
- v) le protocole (P155) de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981;
- vi) le protocole (P029) de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930.

Inadmissibilité des réserves

26. Les conventions contiennent diverses dispositions assurant de la souplesse (voir paragr. 8 et 9 ci-dessus); certaines autorisent expressément les Etats qui les ratifient à limiter ou à spécifier les obligations assumées du fait de la ratification (paragr. 21 à 24). Toutefois, à l'exception des limitations des obligations expressément prévues dans une convention, aucune ratification avec *réserves* n'est possible.

Enregistrement des ratifications et acceptation des obligations

27. Les dispositions finales de toutes les conventions contiennent des articles relatifs à l'enregistrement des ratifications par le Directeur général, à leur notification à tous les Etats Membres et à la communication de renseignements au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies. Toutes les ratifications sont communiquées au Conseil d'administration et sont notifiées aux Etats Membres par voie de publication au *Bulletin officiel*. Les *déclarations* et autres actes, acceptant ou modifiant les obligations, mentionnés aux paragraphes 21 à 24 ci-dessus sont traités de la même manière.

Entrée en vigueur

28. Chaque convention contient une disposition concernant son entrée en vigueur. La pratique ordinaire depuis 1928 a été de prévoir l'entrée en vigueur de la convention douze mois après l'enregistrement de la seconde ratification et, par la suite, pour chaque Etat qui la ratifie, douze mois après l'enregistrement de sa ratification. Plusieurs conventions maritimes et quelques autres conventions contiennent des dispositions différentes. Par exemple, pour que la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), entre en vigueur, il fallait qu'au moins 30 Etats Membres, représentant au moins 33 pour cent de la jauge brute de la flotte marchande mondiale, l'aient ratifiée. Une convention ne peut déployer aucun effet en droit international avant son entrée en vigueur.

Obligations découlant de la ratification

29. L'article 19, paragraphe 5 d), de la Constitution oblige l'Etat à «prendre telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions» d'une convention ratifiée³⁴. Il s'agit donc de garantir l'application de la convention dans la pratique et de lui donner effet par voie de législation ou par tous autres moyens conformes à la pratique nationale tels que prévus par la convention (par exemple, décisions de justice, sentences arbitrales, conventions collectives).

Incorporation dans le droit interne

30. Dans certains pays, la Constitution confère force de droit interne aux conventions ratifiées. En pareil cas, il faut prendre des mesures expresses visant à:

- a) éliminer toute divergence entre les dispositions de la convention et la législation et la pratique nationales antérieures;
- b) donner effet aux dispositions de la convention qui ne sont pas *exécutoires par elles-mêmes* (par exemple, les dispositions exigeant que certaines questions soient déterminées par la législation ou la réglementation nationale ou qu'elles soient réglées par les autorités compétentes, ou encore qui appellent des modalités administratives particulières);
- c) prescrire des sanctions, si nécessaire;
- d) veiller à ce que toutes les personnes et autorités intéressées (employeurs, travailleurs, inspecteurs du travail, cours, tribunaux et autres administrations) soient informées de l'incorporation de la convention dans le droit interne et, s'il y a lieu, reçoivent toutes instructions utiles.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

31. Le paragraphe 5 c) de la recommandation n° 152 prévoit la consultation des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, compte tenu de la pratique nationale, sur la préparation et la mise en œuvre des mesures législatives ou autres afin de donner effet aux conventions (en particulier lorsqu'elles sont ratifiées) et aux recommandations. Il s'applique notamment aux mesures à prendre pour consulter et collaborer avec les représentants des employeurs et des travailleurs.

Territoires non métropolitains

32. L'article 35 de la Constitution prévoit que les Etats Membres feront des *déclarations* sur l'application des conventions aux territoires non métropolitains dont ils assurent les relations internationales.

³⁴ Voir aussi l'obligation de présenter un rapport en application de l'article 22 de la Constitution (paragr. 35 à 46 ci-après). Sur l'extinction, du fait de sa *dénonciation*, des obligations découlant d'une convention ratifiée, voir paragr. 79 à 83 ci-après.

Effet du retrait d'un Membre de l'OIT

33. L'article 1, paragraphe 5, dernière phrase, de la Constitution dispose ce qui suit:

... Lorsqu'un Membre aura ratifié une convention internationale du Travail, [son] retrait [de l'Organisation] n'affectera pas la validité, pour la période prévue par la convention, des obligations résultant de la convention ou y relatives.

Informations sur les ratifications

34. Des informations régulièrement mises à jour sur les ratifications et les dénonciations sont disponibles sur le site Web du Bureau ([base de données NORMLEX](#)).

IV. Rapports sur les conventions ratifiées

Obligation de faire rapport

35. L'article 22 de la Constitution ³⁵ dispose ce qui suit:

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.

Système d'envoi des rapports

36. Au fil des ans ³⁶, le Conseil d'administration a adopté les mesures suivantes pour la présentation des rapports au titre de l'article 22:

- a) *Types de rapports.* Des rapports *détaillés* présentés sur la base du [formulaire de rapport](#) approuvé par le Conseil d'administration du BIT pour chaque convention doivent être soumis dans les cas suivants ³⁷:
 - i) quand il s'agit du premier rapport demandé l'année qui suit l'entrée en vigueur d'une convention pour un pays donné;
 - ii) quand les Etats Membres en prennent l'initiative lorsque des changements importants sont intervenus dans l'application d'une convention ratifiée (par exemple, adoption d'une nouvelle législation substantielle ou autres changements affectant l'application de la convention);
 - iii) à la demande expresse des organes de contrôle, notamment de la CEACR (au moyen d'une note de bas de page dans le cadre d'une observation ou d'une demande directe) ³⁸, ou de la Commission de la Conférence sur l'application des normes (lors de l'adoption de ses conclusions).

³⁵ L'obligation découlant de l'article 22 de faire rapport sur l'application des conventions ratifiées est distincte de diverses autres obligations imposées dans telle ou telle convention et demandant des informations (comme des statistiques ou des rapports de l'inspection du travail) à adresser périodiquement au Bureau international du Travail. Les obligations découlant de telle ou telle convention sont indépendantes et ne sont pas affectées par les changements apportés au système d'envoi des rapports aux termes de l'article 22 qui sont exposés ici.

³⁶ Les dernières décisions du Conseil d'administration relatives au système d'envoi des rapports ont été adoptées en novembre 2018 (voir documents [GB.334/INS/5](#) et [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#)), ainsi que le document [GB.334/INS/PV](#), paragr. 288). Pour les décisions précédentes, voir notamment: [GB.310/LILS/3/2](#) et [GB.310/11/2\(Rev.\)](#) (2011); [GB.298/LILS/4](#) et [GB.298/9\(Rev.\)](#) (2007); et [GB.282/LILS/5](#), [GB.282/8/2](#) et [GB.283/LILS/6](#) (2001 et 2002).

³⁷ Concernant le contenu des rapports *détaillés*, voir paragr. 37 ci-après.

³⁸ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie A), rapport général, Conférence internationale du Travail, 108^e session, Genève, 2019, paragr. 75 à 79.

A l'exception des cas dans lesquels un rapport *détaillé* leur est demandé, les Membres peuvent envoyer des rapports *simplifiés* établis sur la base du formulaire de rapport adopté par le Conseil d'administration à sa session de novembre 2018 (voir annexe II du document [GB.334/INS/5](#))³⁹.

b) *Cycle de présentation des rapports*⁴⁰. Les rapports sont demandés périodiquement sur l'une des bases suivantes, étant entendu que la CEACR peut demander des rapports en dehors de la périodicité ordinaire:

i) *Cycle triennal*. Des rapports sont demandés tous les trois ans pour les douze conventions suivantes, qui sont considérées comme des *conventions fondamentales et de gouvernance*⁴¹.

Conventions fondamentales:

- *liberté syndicale*: n^{os} 87, 98;
- *abolition du travail forcé*: n^o 29 et son protocole, n^o 105;
- *égalité de chances et de traitement*: n^{os} 100, 111;
- *travail des enfants*: n^{os} 138, 182.

Conventions de gouvernance:

- *politique de l'emploi*: n^o 122;
- *inspection du travail*: n^o 81 et son protocole, n^o 129;
- *consultations tripartites*: n^o 144.

ii) *Cycle de six ans*. Des rapports sont demandés tous les six ans pour les autres conventions, conformément au groupement par sujet des conventions:

- *liberté syndicale (agriculture, territoires non métropolitains)*: n^{os} 11, 84, 141;
- *relations professionnelles*: n^{os} 135, 151, 154;
- *protection des enfants et des adolescents*: n^{os} 5, 6, 10, 33, 59, 77, 78, 79, 90, 123, 124;
- *promotion de l'emploi*: n^{os} 2, 88, 96, 159, 181;
- *orientation et formation professionnelles (compétences)*: n^{os} 140, 142;
- *sécurité de l'emploi*: n^o 158;
- *politique sociale*: n^{os} 82, 94, 117;
- *salaires*: n^{os} 26, 95, 99, 131, 173;

³⁹ Concernant le contenu des rapports *simplifiés*, voir paragr. 38 ci-après.

⁴⁰ Voir annexe II (cycle de présentation des rapports, tel qu'adopté en novembre 2018).

⁴¹ Le Conseil d'administration peut revoir périodiquement la liste des conventions pour lesquelles un rapport triennal peut être requis.

- *durée du travail*: n^{os} 1, 14, 30, 47, 52, 89, 101, 106, 132, 153, 171, 175;
 - *travailleurs ayant des responsabilités familiales*: n^o 156;
 - *travailleurs migrants*: n^{os} 97, 143;
 - *sécurité et santé au travail*: n^{os} 13, 45, 62, 115, 119, 120, 127, 136, 139, 148, 155, 161, 162, 167, 170, 174, 176, 184, 187;
 - *sécurité sociale*: n^{os} 12, 17, 18, 19, 24, 25, 42, 102, 118, 121, 128, 130, 157, 168;
 - *protection de la maternité*: n^{os} 3, 103, 183;
 - *administration du travail*: n^{os} 63, 85, 150, 160;
 - *gens de mer*: n^{os} 7, 8, 9, 16, 22, 23, 53, 55, 56, 58, 68, 69, 71, 73, 74, 92, 108, 133, 134, 145, 146, 147, 163, 164, 165, 166, 178, 179, 180, 185 et la MLC, 2006;
 - *pêcheurs*: n^{os} 112, 113, 114, 125, 126, 188;
 - *dockers*: n^{os} 27, 32, 137, 152;
 - *peuples indigènes et tribaux*: n^{os} 107, 169;
 - *autres catégories particulières de travailleurs*: n^{os} 110, 149, 172, 177, 189.
- iii) *Rapports non périodiques*. Des rapports sur l'application d'une convention ratifiée peuvent être demandés en dehors du cycle régulier de présentation des rapports dans les cas suivants:
- lorsque la CEACR (au moyen d'une note de bas de page dans le cadre d'une observation ou d'une demande directe)⁴² ou la Commission de la Conférence (lors de l'adoption de ses conclusions) en font la demande;
 - lorsque le Conseil d'administration en fait la demande, dans le cadre des procédures engagées au titre des articles 24 ou 26 de la Constitution ou devant le Comité de la liberté syndicale⁴³;
 - lorsqu'il n'est pas présenté de rapport ou de réponse aux commentaires des organes de contrôle (il convient de noter que la CEACR et la Commission de la Conférence sont chargées de vérifier que les obligations en matière de présentation de rapports sont respectées et que, même si des rapports ou des informations ne sont pas soumis, les organes de contrôle peuvent procéder à l'examen de l'application des conventions ratifiées, comme expliqué au paragraphe 38 ci-après).
- c) *Exemption de l'obligation de faire rapport*. Les conventions suivantes ne font pas l'objet de rapports au titre de l'article 22 de la Constitution: conventions abrogées (conventions n^{os} 4, 15, 21, 41, 50, 64, 65, 67, 86 et 104); conventions retirées (conventions n^{os} 31, 46, 51, 61 et 66); conventions qui ne sont pas entrées en vigueur (conventions n^{os} 54, 57, 70, 72, 75, 76, 93 et 109); conventions sur les

⁴² *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, *op. cit.*, paragr. 75 à 79.

⁴³ A ce propos, voir paragr. 84 à 95 ci-après.

articles finals (conventions n^{os} 80 et 116). En outre, sous réserve des conditions et sauvegardes adoptées par le Conseil d'administration ⁴⁴, aucun rapport n'est demandé sur certaines conventions, notamment celles mises à l'écart ⁴⁵.

Rapports détaillés

37. Un rapport *détaillé* devrait être présenté en utilisant le [formulaire adopté par le Conseil d'administration](#) pour chaque convention. Ce formulaire reproduit les dispositions de fond de la convention qui appellent des informations et contient des questions précises sur certaines de ces dispositions. Les réponses reçues doivent faciliter la préparation des informations permettant aux organes de contrôle d'apprécier la manière dont la convention est appliquée. Un formulaire type de rapport contient aussi des questions sur les matières suivantes:

- a) *Lois, règlements, etc.* Tous les textes pertinents, législatifs ou autres, devraient être mentionnés, et des copies en être remises, à moins que ces textes n'aient été communiqués antérieurement.
- b) *Exclusions, exceptions ou autres limitations autorisées.* Plusieurs conventions permettent d'exclure de leur application certaines catégories de personnes, d'activités économiques ou de régions, mais demandent à l'Etat qui les ratifie et entend se prévaloir de ces limitations d'indiquer *dans son premier rapport au titre de l'article 22* dans quelle mesure il se propose d'y recourir. Il est donc essentiel que le premier rapport contienne des indications à ce sujet puisque, si tel n'est pas le cas, les limitations ne seront plus autorisées. Ces mêmes conventions peuvent demander l'inclusion, dans les rapports ultérieurs présentés au titre de l'article 22, de données indiquant la mesure dans laquelle la convention s'applique néanmoins aux personnes, activités ou régions exclues.
- c) *Mise en œuvre de la convention.* Des informations détaillées devraient être données *pour chacun des articles* en ce qui concerne les dispositions législatives ou autres mesures qui lui donnent effet. Certaines conventions demandent d'inclure dans les

⁴⁴ En mars 1996, le Conseil d'administration a confirmé la suspension de la demande de rapports à l'égard de certaines conventions qui ne semblaient plus d'actualité sous réserve des conditions et garanties établies lors de sa 229^e session (février-mars 1985). Le paragraphe 4 du document GB.229/10/9 se lit comme suit:

- «a) Si la situation évoluait de telle manière qu'une des conventions concernées acquiert de nouveau de l'importance, le Conseil d'administration pourrait à nouveau demander que des rapports détaillés soient présentés concernant son application.
- b) Les organisations d'employeurs et de travailleurs seraient libres de faire des commentaires sur les problèmes posés dans les domaines couverts par les conventions concernées. Conformément aux procédures établies, ces commentaires seraient examinés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations qui pourrait demander toute information (y compris un rapport détaillé) qu'elle jugerait appropriée.
- c) Sur la base des informations fournies dans les rapports généraux ou autrement disponibles (textes de lois par exemple), la commission d'experts serait libre, à tout moment, de faire des commentaires et de chercher à obtenir des informations sur l'application des conventions concernées, y compris la possibilité de demander un rapport détaillé.
- d) Le droit d'invoquer les dispositions constitutionnelles concernant les réclamations et plaintes (art. 24 et 26) au sujet des conventions concernées demeurerait inchangé.»

⁴⁵ Les conventions suivantes ont été mises à l'écart et ne font pas l'objet de demandes de rapports sur une base régulière: conventions n^{os} 20, 28, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 48, 49, 60 et 91. La mise à l'écart n'a pas d'incidence sur les effets de ces conventions dans les systèmes juridiques des Etats Membres qui les ont ratifiées.

rapports des informations particulières (sur l'application pratique de la convention ou de certains de ses articles).

- d) *Effet de la ratification.* Des informations sont demandées sur toutes dispositions constitutionnelles donnant force de loi à une convention ratifiée et sur les mesures additionnelles prises pour lui donner effet.
- e) *Commentaires des organes de contrôle.* Le rapport doit contenir une réponse à tout commentaire adressé par la CEACR (observations ou demandes directes) ou par la Commission de l'application des normes de la Conférence (dans ses conclusions) sur l'application de la convention. Quand un suivi d'autres procédures de contrôle (article 24 ou 26 de la Constitution, Comité de la liberté syndicale) est confié à la CEACR, les informations demandées doivent également être fournies.
- f) *Application.* Les gouvernements sont priés d'indiquer les autorités responsables de l'administration et de l'application des lois, règlements, etc., pertinents et de donner des informations sur leurs activités. Des copies des rapports établis par ces autorités peuvent être annexées ou être mentionnées si ces rapports ont déjà été communiqués.
- g) *Décisions judiciaires ou administratives.* Les gouvernements sont priés de fournir soit une copie, soit un résumé des décisions pertinentes.
- h) *Appréciation générale.* Les gouvernements sont priés de formuler une appréciation générale sur la manière dont la convention est appliquée et de communiquer des extraits des rapports officiels, des statistiques des travailleurs visés par la législation ou les conventions collectives, des renseignements sur les infractions à la législation et les poursuites engagées, etc.
- i) *Observations des organisations d'employeurs et de travailleurs.* Toutes les observations faites ou transmises par ces organisations devraient être fournies avec les réponses du gouvernement.
- j) *Communication des copies des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs.* Les noms des organisations auxquelles des copies du rapport ont été communiquées devraient être communiqués.

Rapports simplifiés

38. En novembre 2018, le Conseil d'administration a adopté un nouveau [formulaire de rapport pour les rapports simplifiés](#)⁴⁶. Ceux-ci ne doivent inclure que les informations suivantes:

- a) *Réponses aux commentaires des organes de contrôle.* Le rapport doit contenir une réponse à tout commentaire adressé par la CEACR (observations ou demandes directes) ou par la Commission de l'application des normes de la Conférence (dans ses conclusions) sur l'application de la convention. Quand un suivi d'autres procédures de contrôle (article 24 ou 26 de la Constitution, Comité de la liberté syndicale) est confié à la CEACR, les informations demandées doivent également être fournies.
- b) *Lois, règlements, etc.* Informations sur les changements apportés à la législation et à la pratique qui affectent l'application de la convention ainsi que sur la nature et les effets de ces changements (si ces changements sont importants, un rapport *détaillé* devra être fourni).

⁴⁶ Voir annexe III de ce manuel.

-
- c) *Mise en œuvre de la convention.* Informations statistiques ou autres et communications prescrites par la convention en question (y compris les informations requises sur toute exclusion autorisée).
- d) *Communication des copies des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs.* Les noms des organisations d'employeurs et de travailleurs auxquelles copie du rapport simplifié a été envoyée devraient être communiqués.
- e) *Observations des organisations d'employeurs et de travailleurs.* Toutes les observations faites ou transmises par ces organisations devraient être fournies avec les réponses du gouvernement.

Manquements à l'obligation de faire rapport

- 39.** La CEACR et la Commission de la Conférence sont chargées de s'assurer que les Etats Membres respectent bien leur obligation de faire rapport.
- 40.** Chaque année, sur la base des informations contenues dans le rapport de la CEACR, tel qu'amendé pendant la Conférence, la Commission de la Conférence examine les cas de manquements à l'obligation de faire rapport, en particulier en ce qui concerne:
- les manquements à l'envoi des rapports, depuis deux ans ou plus, sur l'application des conventions ratifiées;
 - les défauts de soumission des premiers rapports sur l'application des conventions ratifiées;
 - les manquements à l'envoi d'information en réponse aux commentaires de la CEACR;
 - les défauts de soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés par la Conférence au cours d'au moins sept sessions;
 - les manquements à l'envoi des rapports depuis les cinq dernières années sur des conventions non ratifiées et recommandations.
- 41.** A ses 88^e (2017) et 89^e (2018) sessions, la CEACR a examiné les mesures en place qui permettaient de remédier à des manquements graves à l'envoi des rapports afin de renforcer le suivi des conventions ratifiées. La commission a alors décidé d'adopter une nouvelle pratique consistant à lancer des «appels pressants» quand les rapports n'étaient pas fournis depuis plusieurs années. Dans tous les cas où un rapport au titre de l'article 22 n'a pas été fourni pendant trois années consécutives, la CEACR enverra un appel pressant au gouvernement concerné. En conséquence, les commentaires précédemment adressés ne seront renouvelés que pendant trois années au maximum, après quoi la commission procédera à un examen quant au fond de l'application de la convention à partir des informations accessibles au public, même si le gouvernement n'a pas communiqué de rapport, ce qui garantira la tenue d'un examen de l'application des conventions ratifiées au moins une fois par cycle de présentation des rapports⁴⁷. L'attention de la Commission de l'application des normes de la Conférence sera attirée sur le défaut grave d'envoi du rapport et sur l'appel pressant envoyé, lorsque celle-ci examinera le respect de l'obligation de faire rapport en juin.

⁴⁷ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op. cit.*, paragr. 10.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

42. L'article 5, paragraphe 1 *d*), de la convention n° 144 et le paragraphe 5 *e*) de la recommandation n° 152 prévoient la consultation des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs sur les questions soulevées par les rapports à présenter sur les conventions ratifiées.

Communication des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs

43. En vertu de l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, copie de tous les rapports sur l'application des conventions ratifiées devrait être communiquée aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs. Cette communication peut être faite soit avant de mettre au point le texte définitif des rapports, ce qui permet de tenir compte des observations sollicitées, soit en même temps que l'envoi des rapports au Bureau. Dans tous les cas, lorsqu'ils envoient leurs rapports au BIT, les gouvernements devraient indiquer les organisations auxquelles ils les ont communiqués. Ces organisations peuvent présenter toutes les observations qu'elles jugent opportunes sur l'application des conventions ratifiées.

Observations des organisations d'employeurs et de travailleurs

44. Lorsque des organisations d'employeurs ou de travailleurs adressent des observations au gouvernement sur la mise en œuvre d'une convention ratifiée, toutes les informations y relatives – comprenant normalement une copie des observations – doivent figurer dans le rapport du gouvernement et être accompagnées, le cas échéant, de sa réponse. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent aussi envoyer directement leurs observations au BIT pour qu'elles soient soumises à la CEACR; dans ce cas, le Bureau en accuse réception et en envoie en même temps copie au gouvernement intéressé pour qu'il puisse y répondre. Les informations détaillées sur la suite donnée aux observations des organisations d'employeurs ou de travailleurs envoyées directement au BIT figurent dans le rapport général de la CEACR ⁴⁸.

Il est demandé aux organisations d'employeurs et de travailleurs qui souhaitent envoyer directement leurs observations au BIT d'écrire à l'adresse suivante: ORGS-CEACR@ilo.org .

Procédures de demande de rapports par le BIT

45. *a*) Au début de chaque année (généralement en février ou mars), le BIT envoie une communication à tous les gouvernements pour leur demander les rapports qu'ils doivent envoyer pendant l'année en question sur l'application des conventions ratifiées, en indiquant clairement si les rapports qu'ils doivent soumettre sont des *rapports détaillés* ou des *rapports simplifiés*. Copie des demandes de rapports est également envoyée aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

⁴⁸ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op. cit.*, paragr. 94 à 104.

Les rapports *simplifiés* doivent être présentés en utilisant le [formulaire de rapport](#) correspondant à la convention concernée. Le Conseil d'administration a adopté à sa session de novembre 2018 les nouveaux [formulaires pour les rapports simplifiés](#).

- b) Conformément à la décision du Conseil d'administration, les rapports doivent parvenir au Bureau entre le 1^{er} juin et le 1^{er} septembre de chaque année au plus tard ⁴⁹. Des rappels sont adressés aux gouvernements qui n'ont pas envoyé leurs rapports en temps voulu. Les bureaux régionaux de l'OIT et les spécialistes des normes sur le terrain peuvent également être sollicités pour faciliter le contact avec les gouvernements concernés. Pour que la date limite de réception des rapports soumis au titre de l'article 22 soit renforcée, la CEACR a décidé d'établir une distinction plus claire entre les rapports soumis au titre de l'article 22 reçus après la date limite du 1^{er} septembre, dont l'examen peut être reporté parce qu'ils sont arrivés tardivement, et ceux reçus avant cette date limite, dont l'examen peut être reporté pour d'autres raisons (nécessité de faire traduire le rapport dans les langues de travail de l'OIT par exemple) ⁵⁰.

Les rapports doivent être envoyés à l'adresse suivante: NORM_REPORT@ilo.org.

- c) Lorsqu'il reçoit les rapports des gouvernements, le Bureau vérifie si les textes législatifs ou autres documents pertinents ont été joints et, si ce n'est pas le cas et qu'ils ne sont pas disponibles autrement, il demande aux gouvernements de bien vouloir les lui transmettre. Il en va de même pour les noms des organisations d'employeurs et de travailleurs auxquelles une copie du rapport doit être adressée, en vertu de l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, si le gouvernement n'a pas communiqué ces noms. Le contenu du rapport est examiné quant au fond par la CEACR.

Résumé

46. En vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la Constitution, un résumé des rapports sur l'application des conventions ratifiées doit être soumis à la session suivante de la Conférence. Ce résumé est présenté sous forme de tableaux abrégés dans le rapport III (partie A). De plus, le Bureau (par l'intermédiaire du secrétariat de la Commission de l'application des normes) met à la disposition des délégués à la Conférence, pour consultation, les copies des rapports sur les conventions ratifiées.

⁴⁹ Les gouvernements peuvent transmettre tous leurs rapports en une fois ou par groupe. Les rapports devront couvrir la période échue à la date de leur transmission.

⁵⁰ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, *op. cit.*, paragr. 11.

Calendrier d'examen des rapports sur les conventions ratifiées

Dates	Tâches incombant au BIT	Tâches incombant aux administrations nationales
Février-mars	Envoi de la demande de rapports dus pour l'année en cours.	
A partir de mars		Préparer les rapports. Etats parties à la convention n° 144: consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les questions soulevées dans les rapports à établir. Envoyer des copies des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs.
Entre le 1 ^{er} juin et le 1 ^{er} septembre		Envoyer les rapports de manière à ce qu'ils parviennent au BIT entre le 1 ^{er} juin et le 1 ^{er} septembre au plus tard.
Novembre-décembre	Réunion de la CEACR.	
Février-mars de l'année suivante	Publication du rapport de la CEACR.	Examiner le rapport en vue d'engager les mesures nécessaires pour assurer la mise en conformité et en prévision de la réunion de la Commission de la Conférence.
30 jours avant la Conférence	Publication de la liste préliminaire des cas.	Préparer, en tant que de besoin, des informations, qui seront présentées oralement ou par écrit, pour la Commission de la Conférence.
Juin	Réunion de la Commission de l'application des normes de la Conférence.	Participer aux débats et, le cas échéant, à la discussion de tout cas concernant votre pays, qui aurait été retenu.
Réunion suivante de la Commission de l'application des normes		Après l'examen d'un cas concernant votre pays par la Commission de la Conférence, examiner les conclusions en vue de prendre en compte les actions requises, y compris la soumission d'un rapport à la CEACR.

V. Rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations – les études d'ensemble

Obligation de faire rapport sur les conventions non ratifiées

47. Aux termes de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution, pour toute convention qu'il n'a pas ratifiée, un Etat Membre s'engage à:

... 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.

Obligation de faire rapport sur les recommandations

48. Aux termes de l'article 19, paragraphe 6 d), de la Constitution, les Etats Membres s'engagent à:

... 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.

Etats fédératifs

49. L'article 19, paragraphe 7 b) iv) et v), de la Constitution, contient des dispositions particulières concernant l'obligation, pour les Etats fédératifs, de faire rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations.

Choix des instruments faisant l'objet de rapports au titre de l'article 19 (études d'ensemble)⁵¹

50. C'est sur la base des rapports soumis par les Etats Membres au titre de l'article 19 que la CEACR prépare les études annuelles qui font ensuite l'objet de discussions au sein de la Commission de la Conférence. Les études d'ensemble et les conclusions de leur examen par la Commission de la Conférence sont utiles à plus d'un titre, notamment lors de l'établissement du programme d'activités de l'Organisation. Elles sont utiles en particulier pour ce qui est de l'adoption de normes nouvelles ou révisées, pour permettre d'évaluer l'efficacité et la valeur actuelle des instruments soumis au contrôle et pour donner aux

⁵¹ En pratique, le Conseil d'administration recourt à la procédure de présentation des rapports prévue à l'article 19 plutôt qu'à la disposition incluse dans les dispositions finales de toutes les conventions, aux termes de laquelle le Conseil d'administration peut, chaque fois qu'il le juge nécessaire, présenter à la Conférence un rapport sur l'application de la convention et examiner, s'il y a lieu, d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

gouvernements et aux partenaires sociaux l'occasion de revoir leurs politiques et de mettre en œuvre d'autres mesures dans des domaines d'intérêt majeur ainsi que, le cas échéant, de procéder à de nouvelles ratifications. Le Conseil d'administration choisit chaque année les instruments qui doivent faire l'objet de rapports. Depuis l'adoption de la [Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable](#) de 2008 et l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de questions récurrentes portant sur les objectifs stratégiques de l'OIT, l'objectif du Conseil d'administration est d'aligner le thème de l'étude d'ensemble sur celui de la discussion récurrente pour faire en sorte que les études d'ensemble et leur discussion par la Commission de l'application des normes contribuent, comme il convient, aux discussions récurrentes.

51. Dans le cadre de l'initiative sur les normes, le Conseil d'administration a examiné l'utilisation qui était faite de l'article 19, paragraphes 5 *e*) et 6 *d*), de la Constitution. En novembre 2018, il a décidé de continuer d'étudier des mesures concrètes et pratiques visant à en améliorer l'utilisation, notamment en vue de renforcer le rôle des études d'ensemble et d'améliorer la qualité de leur examen et de leur suivi ⁵².

Formulaire de rapport

52. Quand le Conseil d'administration décide du thème de l'étude d'ensemble de l'année, il adopte également le questionnaire à remplir pour les rapports sur les instruments sélectionnés.

Procédure de demande de rapports de la part du Bureau

53. Dès que le Conseil d'administration a décidé du thème de l'étude d'ensemble et que le formulaire de rapport correspondant est adopté, le BIT envoie une communication aux gouvernements pour leur demander de soumettre les rapports dus au titre de l'article 19. Copie de ces demandes est envoyée aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. Sur décision du Conseil d'administration, les rapports doivent parvenir au Bureau au plus tard à la fin du mois de février de l'année de leur examen par la CEACR. Des rappels sont envoyés aux gouvernements qui n'ont pas transmis leurs rapports en temps voulu.

Les rapports doivent être envoyés à l'adresse suivante: NORM_REPORT@ilo.org.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

54. Le paragraphe 5 *e*) de la recommandation n° 152 prévoit la consultation des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs sur les questions que peuvent poser les rapports à présenter sur les conventions non ratifiées et les recommandations. De plus, l'article 5, paragraphe 1 *c*), de la convention n° 144 et le paragraphe 5 *d*) de la recommandation n° 152 prévoient des consultations tripartites, à des intervalles appropriés, pour envisager les mesures qui pourraient être prises afin de promouvoir, le cas échéant, la mise en œuvre et la ratification des conventions qui n'ont pas été ratifiées et des recommandations auxquelles il n'a pas été donné effet.

⁵² Voir documents [GB.334/INS/5](#) et [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#), ainsi que [GB.334/INS/PV](#), paragr. 288.

Communication des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs

55. En vertu de l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, les gouvernements sont tenus de communiquer copie de tous les rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et d'indiquer, lorsqu'ils envoient leurs rapports au BIT, le nom des organisations auxquelles ils les ont communiqués. Ces organisations ainsi que toute autre organisation d'employeurs ou de travailleurs peuvent faire des observations sur les sujets en question si elles le jugent opportun. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent aussi envoyer leurs observations directement au Bureau pour qu'elles soient transmises à la CEACR: dans ce cas, le Bureau en accuse réception et en envoie en même temps copie au gouvernement du pays concerné.

Résumé

56. En vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la Constitution, un résumé des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations doit être présenté à la session suivante de la Conférence. Ce résumé est publié sous la forme abrégée d'une liste des rapports reçus dans le rapport III (partie A). De plus, le Bureau (par l'intermédiaire du secrétariat de la Commission de l'application des normes) met à la disposition des délégués à la Conférence, pour consultation, les copies des rapports.

Calendrier de soumission des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations

Date	Tâches incombant à l'OIT	Tâches incombant aux administrations nationales
Juillet	Le BIT envoie la demande de rapports avec les formulaires de rapports.	Préparer les rapports. En envoyer une copie aux organisations d'employeurs et de travailleurs.
Au plus tard fin février de l'année suivante		Faire parvenir le rapport au BIT au plus tard <i>fin février</i> de l'année suivante.
Novembre-décembre	La CEACR élabore l'étude d'ensemble.	
Février-mars de l'année suivante	L'étude d'ensemble de la CEACR est publiée.	Examiner cette étude en vue des discussions à la Commission de la Conférence et de l'examen des questions générales et des commentaires.
Juin	Discussion de l'étude d'ensemble par la Commission de l'application des normes de la Conférence.	Participer aux débats.

VI. Rapports sur le suivi de la Déclaration de 1998

57. Le suivi de la [Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail](#), adoptée par la Conférence internationale du Travail le 19 juin 1998, se fait sur la base de rapports demandés aux Etats Membres au titre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution. Les formulaires de ces rapports ont été conçus de manière à obtenir des gouvernements qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs des conventions fondamentales, y compris le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, des informations sur toutes modifications éventuelles apportées à leur législation et à leur pratique⁵³. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent faire connaître leur point de vue sur les rapports. Les informations reçues sont examinées par le Conseil d'administration et elles figurent dans l'introduction à l'examen annuel des rapports, où l'accent est mis sur les éléments nouveaux et les tendances observées.
58. Dans le cadre de l'initiative sur les normes, le Conseil d'administration a examiné l'utilisation qui était faite de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), 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 travail⁵⁴.

⁵³ Les huit conventions fondamentales concernent la liberté syndicale (conventions n^{os} 87 et 98), l'abolition du travail forcé (convention n^o 29 et son protocole, et convention n^o 105), l'égalité de chances et de traitement (conventions n^{os} 100 et 111) et le travail des enfants (conventions n^{os} 138 et 182). Les Etats Membres qui ont ratifié les conventions fondamentales ont l'obligation de présenter tous les trois ans des rapports sur leur application au titre de l'article 22 de la Constitution.

⁵⁴ Voir documents [GB.334/INS/5](#) et [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#), ainsi que [GB.334/INS/PV](#), paragr. 288.

VII. Mécanisme de contrôle régulier des obligations résultant des conventions et recommandations

Organes de contrôle régulier

59. Sur la base d'une résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 8^e session, en 1926, la responsabilité du contrôle régulier de l'observation, par les Etats Membres, de leurs obligations en matière de normes a été confiée à la CEACR et à la Commission de l'application des normes de la Conférence.

A. *Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*

Composition et mandat ⁵⁵

60. La CEACR est composée de 20 membres nommés par le Conseil d'administration, sur proposition du Directeur général, pour des périodes renouvelables de trois ans. Les nominations sont faites à titre personnel parmi des personnalités impartiales, ayant les compétences techniques et l'indépendance requises. Les membres proviennent de toutes les parties du monde afin que la commission bénéficie de l'expérience directe des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. Les principes fondamentaux de la commission sont l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité dans l'appréciation de la mesure dans laquelle la situation dans chaque Etat apparaît conforme aux dispositions des conventions et aux obligations acceptées aux termes de la Constitution de l'OIT. Dans cet esprit, la commission est appelée à examiner:

- i) les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;
- ii) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
- iii) les informations et rapports sur les mesures prises par les Membres, en vertu de l'article 35 de la Constitution.

Organisation des travaux de la commission

61. a) La commission se réunit aux dates fixées par le Conseil d'administration ⁵⁶.
- b) La commission se réunit à huis clos. Ses documents et ses délibérations sont confidentiels.
- c) La commission attribue à chacun de ses membres la responsabilité initiale pour un groupe de conventions ou un sujet. Leurs conclusions préliminaires sont alors soumises à la commission en séance plénière, sous la forme de projets d'observations et de demandes directes.

⁵⁵ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, *op. cit.*

⁵⁶ Les réunions ont lieu fin novembre-début décembre de chaque année.

-
- d) La commission peut constituer des groupes de travail pour traiter de questions générales ou particulièrement complexes, comme les études d'ensemble. Les groupes de travail comprennent des membres qui connaissent les différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. Leurs conclusions préliminaires sont soumises à la considération de la commission en séance plénière.
 - e) La documentation dont dispose la commission comprend: les informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports ou à la Commission de l'application des normes de la Conférence; les textes législatifs, les conventions collectives et les décisions judiciaires pertinents; les informations fournies par les Etats sur les résultats des inspections; les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs; les rapports d'autres organes de l'OIT (tels que les commissions d'enquête ou le Comité de la liberté syndicale); les rapports sur les activités d'assistance technique.
 - f) Les commentaires de la commission sont traditionnellement adoptés par consensus.
 - g) Le secrétariat nécessaire aux travaux de la commission est placé à la disposition de celle-ci par le Directeur général du BIT.

Rapport de la commission

62. Les conclusions des travaux de la CEACR sont publiées en février ou en mars sur le site Web de l'OIT. Les conclusions finales sont présentées sous la forme suivante ⁵⁷:

- un *rapport général* (donnant un aperçu des travaux de la commission et attirant l'attention du Conseil d'administration, de la Conférence et des Etats Membres sur des questions d'intérêt général ou de préoccupation particulière);
- des *observations particulières* ⁵⁸ concernant certains pays portant sur: i) l'application des conventions ratifiées par les Etats Membres; ii) le respect de l'obligation de faire rapport; et iii) la soumission des conventions et recommandations aux autorités nationales compétentes;
- une série de *demandes directes* ⁵⁹: d'autres commentaires adressés à certains gouvernements par la CEACR;

⁵⁷ Le rapport général (partie I) et les observations sur des cas particuliers (partie II) sont publiés sous un seul volume, le rapport III (partie A), qui est soumis à la session suivante de la Conférence internationale du Travail.

⁵⁸ Les *observations* sont généralement utilisées dans les cas graves ou prolongés de non-exécution des obligations (voir *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, *op. cit.*, paragr. 70).

⁵⁹ Les *demandes directes* sont consultables dans NORMLEX. Elles sont également énumérées dans le rapport de la commission, à la suite des observations particulières relatives à chaque groupe de conventions, mais leur texte intégral ne figure pas dans le rapport soumis par la CEACR à la Conférence. Les demandes directes permettent à la commission d'entretenir un dialogue continu avec les gouvernements, le plus souvent lorsque les questions abordées sont de nature essentiellement technique. Elles peuvent aussi servir à clarifier certains points lorsque l'information disponible ne permet pas d'apprécier pleinement dans quelle mesure les obligations sont remplies. Les demandes directes servent aussi à examiner les premiers rapports soumis par les gouvernements quant à l'application des conventions (voir *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, *ibid.*, paragr. 70).

-
- une série de *réponses reçues aux questions soulevées dans une demande directe qui ne donnent pas lieu à d'autres commentaires*⁶⁰: lorsqu'un gouvernement a donné une réponse à une demande directe et qu'il n'est pas nécessaire de formuler d'autres commentaires;
 - une *étude d'ensemble* de la législation et de la pratique nationales en ce qui concerne les instruments ayant fait l'objet de rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations au titre de l'article 19 de la Constitution⁶¹.

63. Le rapport de la CEACR est tout d'abord soumis au Conseil d'administration pour information (à sa session de mars). Il est ensuite soumis à la Conférence (qui se réunit normalement en juin de chaque année)⁶².

B. Commission de l'application des normes de la Conférence

Composition et bureau

64. La commission est constituée aux termes de l'article 7 du Règlement de la Conférence. Elle est tripartite et comprend des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs⁶³. La commission élit un président et deux vice-présidents, choisis respectivement dans chacun des trois groupes, ainsi qu'un rapporteur⁶⁴.

Mandat⁶⁵

- 65. i)** La commission est chargée d'examiner:
- a) les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;
 - b) les informations et rapports sur les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
 - c) les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

⁶⁰ Les *réponses reçues aux questions soulevées dans une demande directe qui ne donnent pas lieu à d'autres commentaires* sont enregistrées dans NORMLEX. Elles sont également énumérées dans le rapport de la commission, après les observations portant sur chaque groupe de conventions.

⁶¹ Cette partie constitue un volume distinct, le rapport III (partie B). L'*étude d'ensemble* comprend également les informations reçues au titre de l'article 22 des Etats qui ont ratifié les conventions en question. Les *études d'ensemble* permettent à la commission, outre l'étude de la législation et de la pratique nationales dans les Etats Membres, d'examiner les difficultés mentionnées par les gouvernements comme faisant obstacle à l'application des instruments, de donner des éclaircissements sur la portée de ceux-ci et d'indiquer les moyens de surmonter ces difficultés.

⁶² Le Bureau affiche sur le site Web de l'OIT le rapport général de la CEACR et ses observations sur l'application des conventions. Toutes les conclusions de la CEACR, y compris les *demandes directes*, peuvent être consultées sur le site Web de l'OIT (dans la base de données NORMLEX).

⁶³ Les votes sont pondérés de manière à donner l'égalité de suffrages aux trois groupes (art. 65 du Règlement et pratique établie de la Conférence).

⁶⁴ Art. 57 du Règlement de la Conférence.

⁶⁵ Art. 7 du Règlement de la Conférence.

-
- ii) La commission doit présenter un rapport à la Conférence.

Organisation des travaux de la commission ⁶⁶

66. Faisant suite à l'examen technique et indépendant des documents par la CEACR, la procédure de la Commission de la Conférence donne aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs l'occasion d'étudier ensemble la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations résultant des conventions et recommandations ou s'y rapportant. Elle permet aux gouvernements de compléter les informations fournies antérieurement; d'indiquer les mesures complémentaires qu'ils envisagent de prendre; d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils ont rencontrées dans l'exécution de leurs obligations; de demander conseil sur la manière de surmonter ces difficultés.

- a) *Documents soumis à la commission.* La commission est saisie du rapport III, parties A et B, qui constitue le rapport de la CEACR. Elle peut aussi recevoir des informations écrites des gouvernements figurant sur la liste des cas sélectionnés pour examen. Elle tient également compte des informations qu'elle reçoit du Bureau après la réunion de la CEACR ⁶⁷.
- b) *Discussion générale.* La commission ouvre ses travaux par une discussion générale sur les sujets traités dans le rapport général de la CEACR, avant d'examiner l'*étude d'ensemble* publiée dans le rapport III (partie B) ⁶⁸.
- c) *Examen de cas individuels:*
 - i) Le bureau de la commission prépare une liste des observations contenues dans le rapport de la CEACR sur lesquelles il paraît souhaitable d'inviter les gouvernements à fournir des informations à la commission. La liste est soumise à la commission pour adoption ⁶⁹.
 - ii) Les gouvernements concernés ont la possibilité de présenter des informations écrites à la commission.
 - iii) La commission invite les représentants des gouvernements concernés à assister à l'une de ses séances afin de discuter les observations en question. Les gouvernements qui ne sont pas membres de la commission sont informés, par le *Bulletin quotidien* de la Conférence, de son ordre du jour et de la date à laquelle elle souhaite entendre leurs représentants.
 - iv) Après avoir entendu les représentants d'un gouvernement, les membres de la commission peuvent poser des questions ou faire des commentaires, et la commission peut formuler des conclusions sur le cas en question.

⁶⁶ Pour plus d'informations, voir le document [C.App./D.1](#) (Travaux de la commission) qui figure à l'annexe I du rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence (107^e session de la Conférence internationale du Travail, 2018).

⁶⁷ De plus, sous réserve de la décision du Conseil d'administration et de la Conférence, la commission peut être périodiquement saisie du rapport du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant (CEART).

⁶⁸ Et, le cas échéant, le rapport du Comité conjoint OIT/UNESCO.

⁶⁹ Depuis 2006, une liste préliminaire des cas individuels concernant l'application des conventions ratifiées qui pourraient être examinés par la commission est préalablement envoyée aux gouvernements. Depuis 2015, la liste préliminaire des cas est mise à disposition trente jours avant l'ouverture de la session de la Conférence internationale du Travail.

-
- d) *Cas de manquements graves aux obligations de faire rapport et à d'autres obligations liées aux normes.* La commission examine également les cas de manquements graves aux obligations de faire rapport et à d'autres obligations liées aux normes. Les discussions de la commission, y compris toutes explications de difficultés fournies par les gouvernements concernés, et les conclusions de la commission adoptées pour chacun des critères énoncés, sont reflétées dans le rapport de la commission.
- e) *Rapport de la Commission de la Conférence* ⁷⁰. Le rapport de la commission est soumis à la Conférence pour discussion en séance plénière, ce qui donne aux délégués une nouvelle occasion d'attirer l'attention sur des aspects particuliers des travaux de la commission. Le rapport est publié dans le *Compte rendu* de la Conférence et sous forme de publication séparée.

⁷⁰ Le contenu et la structure du rapport de la commission sont examinés dans le cadre des consultations tripartites informelles consacrées aux méthodes de travail de la Commission de l'application des normes (voir le résumé des discussions et des décisions de la réunion tenue en novembre 2018: document [GB.334/INS/12\(Rev\)](#), annexe).

VIII. Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs

Communication des rapports et des informations aux organisations d'employeurs et de travailleurs

67. En vertu des obligations constitutionnelles assumées par tous les Etats Membres, les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs doivent recevoir copie:

- a) des informations communiquées au Bureau concernant les mesures prises pour soumettre les conventions et les recommandations aux autorités nationales compétentes;
- b) des rapports sur l'application des conventions ratifiées;
- c) des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations.

En outre, conformément aux procédures du Bureau relatives à ces obligations, les organisations nationales reçoivent copie des commentaires pertinents des organes de contrôle et des demandes de rapports.

Consultation des organisations représentatives

68. La convention n° 144 et la recommandation n° 152 prévoient la tenue de consultations tripartites sur:

- a) les réponses des gouvernements aux questionnaires et les commentaires sur les projets de nouveaux instruments qui doivent être discutés par la Conférence;
- b) les propositions à présenter aux autorités compétentes lors de la soumission des conventions et recommandations;
- c) les questions que peuvent poser les rapports sur les conventions ratifiées ⁷¹;
- d) les mesures relatives aux conventions non ratifiées et aux recommandations ⁷²;
- e) la dénonciation de conventions.

Transmission des observations des organisations d'employeurs et de travailleurs

69. Toute organisation d'employeurs et de travailleurs – qu'elle ait ou non reçu copie des rapports du gouvernement – peut transmettre en tout temps ses observations sur l'une quelconque des questions qui se posent en relation avec la mise en œuvre des normes internationales du travail. La CEACR et la Commission de la Conférence ont souligné la

⁷¹ Aux termes de la recommandation n° 152, des consultations devraient également avoir lieu sur les questions que peuvent poser les rapports présentés au titre de l'article 19 (sur la soumission des conventions aux autorités compétentes et sur les conventions non ratifiées et les recommandations); et, compte tenu de la pratique nationale, sur les mesures législatives tendant à donner effet aux conventions (notamment lorsqu'elles sont ratifiées) et aux recommandations.

⁷² Cette question devrait faire l'objet d'un réexamen «à des intervalles appropriés».

valeur de ces contributions, qui les aident notamment à apprécier l'application effective des conventions ratifiées.

Participation à la Conférence

- 70.** La participation des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs à la Conférence internationale du Travail, et notamment à la Commission de l'application des normes, leur permet de soulever toutes questions relatives à l'exécution des obligations découlant des normes.

IX. Interprétation des conventions et recommandations

Dispositions constitutionnelles

71. La Cour internationale de Justice est considérée, en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, comme étant le seul organe compétent pour donner des interprétations autorisées des conventions et des recommandations internationales du travail:

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.

72. En vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, le Conseil d'administration, après approbation de la Conférence, peut instituer un tribunal afin de résoudre un litige relatif à l'interprétation d'une convention:

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.

73. Bien qu'un tel tribunal n'ait jamais été institué, il convient de noter que la possibilité d'appliquer l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, est une des questions dont le Conseil d'administration débat dans le cadre de l'initiative sur les normes⁷³.

Avis officiels du Bureau international du Travail

74. Les gouvernements qui ont des doutes quant à la signification de dispositions particulières d'une convention ou d'une recommandation internationale du travail peuvent demander un avis informel au Bureau. Tout en précisant chaque fois qu'il n'a aucune compétence spéciale pour interpréter les conventions et les recommandations, le Bureau prête son assistance aux gouvernements qui lui demandent un avis⁷⁴. Si la demande requiert un avis formel ou officiel, ou que la question soulevée est jugée d'intérêt général, cet avis fera l'objet d'un *mémoire du Bureau international du Travail* publié dans le *Bulletin officiel*. Dans les cas où un avis formel ou officiel n'est pas demandé expressément, le Bureau répondra d'ordinaire par une simple lettre.

⁷³ Voir documents [GB.334/INS/5](#) et [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#), ainsi que [GB.334/INS/PV](#), paragr. 288 (7) a).

⁷⁴ En pratique, le Bureau s'efforce d'aider de la même manière les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Avis et recommandations des organes de contrôle

75. Lorsqu'ils examinent la mise en œuvre des normes internationales du travail, les organes de contrôle (la CEACR ⁷⁵, la Commission de l'application des normes de la Conférence, les commissions d'enquêtes instituées en vertu de l'article 26 de la Constitution, les commissions instituées en vertu de l'article 24 de la Constitution, le Comité de la liberté syndicale, et la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale) peuvent être amenés à émettre des avis sur la portée et la signification des normes de l'OIT. Leurs rapports contiennent de ce fait des conseils importants sur ces questions.

⁷⁵ A propos du mandat de la CEACR, voir le *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, *op. cit.*, paragr. 32.

X. Révision des conventions et recommandations

Nature de la révision des conventions

76. La révision formelle (y compris la révision «partielle») d'une convention, ou parfois de plusieurs, a donné lieu dans la majorité des cas à l'adoption d'une convention entièrement nouvelle. La Conférence peut aussi procéder à la révision *partielle* d'une convention par l'adoption d'un protocole ou l'adoption de dispositions, dans une nouvelle convention, dont l'acceptation met fin aux obligations résultant de dispositions correspondantes d'une précédente convention ⁷⁶. Certaines conventions prévoient par ailleurs des procédures spécifiques d'amendement des annexes ⁷⁷. Pour finir, sans que cela constitue formellement une révision, une mise à jour de certaines données techniques ou scientifiques est prévue dans certaines conventions grâce à une technique de renvoi aux données les plus récentes publiées en la matière ⁷⁸.

Méthode et effet de la révision des conventions

77. Une convention n'est pas considérée comme révisant un instrument antérieur, à moins que l'intention de réviser ne soit déclarée explicitement ou implicitement dans le titre, le préambule ou le dispositif de la nouvelle convention.

- a) *Conventions n^{os} 1 à 26.* Ces instruments ne contiennent aucune disposition sur les conséquences de l'adoption ou de la ratification d'une convention révisée. L'adoption d'une convention révisée par la Conférence n'exclut donc pas par elle-même la possibilité de ratifier la convention antérieure et n'entraîne pas automatiquement la dénonciation de celle-ci ⁷⁹.
- b) *Conventions n^o 27 et suivantes.* Ces instruments contiennent un article final précisant que, *à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement*, les conséquences de la

⁷⁶ Par exemple: suite de la ratification des conventions n^{os} 121, 128 et 130 et, le cas échéant, de l'acceptation de certaines parties de celles-ci, les dispositions correspondantes de la convention n^o 102 cessent de s'appliquer; le terme «révision» n'est cependant pas mentionné explicitement dans ce contexte. Les conventions n^{os} 80 et 116 portant révision des articles finals constituent d'autres exemples particuliers de révision *partielle*.

⁷⁷ Voir les conventions n^{os} 83, 97, 121 et 185. La procédure prévue dans la convention n^o 185 est différente de celle des autres conventions.

⁷⁸ Voir par exemple les conventions n^{os} 102, 121, 128 et 130 qui se réfèrent à la Classification internationale type, par industrie, de toutes les activités économiques, adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies, «compte tenu de toute modification qui pourrait ... lui être apportée» ou la convention n^o 139 qui se réfère notamment aux «plus récentes données contenues dans les recueils de directives pratiques ... que le Bureau international du Travail pourrait élaborer».

⁷⁹ Une convention révisée peut prévoir que, dans des conditions données, sa ratification constitue un acte de dénonciation de l'instrument antérieur (par exemple, la convention n^o 138 (art. 10, paragr. 5), en ce qui concerne les conventions n^{os} 5, 7, 10 et 15, et la convention n^o 179 (art. 9), en ce qui concerne la convention n^o 9).

ratification et de l'entrée en vigueur d'une convention révisée ultérieure sont les suivantes:

- 1) la ratification d'une convention révisée par un Membre entraîne automatiquement sa dénonciation de la convention antérieure à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention révisée;
 - 2) à compter de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle convention révisée, la convention antérieure cessera d'être ouverte à de nouvelles ratifications;
 - 3) la convention antérieure, une fois entrée en vigueur, le restera pour les Membres qui l'ont ratifiée mais n'ont pas ratifié la convention révisée.
- c) *Autres dispositions.* Il faut se référer aux articles finals de chaque convention pour déterminer si les dispositions ci-dessus s'appliquent.

Révision des recommandations

78. La révision ou le remplacement (les deux termes ont été utilisés indifféremment) d'une recommandation, ou parfois de plusieurs, a donné lieu dans la quasi-totalité des cas à l'adoption d'une nouvelle recommandation. Certaines recommandations prévoient par ailleurs des procédures spécifiques d'amendement des annexes. Etant donné que les recommandations n'ont pas la force obligatoire des conventions, leur révision ou remplacement a des conséquences de moindre importance. Néanmoins, une recommandation qui révisé ou remplace une ou plusieurs recommandations antérieures se substitue à cette ou ces dernières. Dans un tel cas, il convient de ne se référer qu'à la nouvelle recommandation.

XI. Dénonciation des conventions

Conditions de la dénonciation

79. Chaque convention ⁸⁰ contient un article définissant les conditions dans lesquelles les Etats qui l'ont ratifiée peuvent la dénoncer (c'est-à-dire mettre fin à leurs obligations) ⁸¹. Il convient de se référer aux conditions précises définies dans chaque convention, mais, en général:

- a) *Conventions n^{os} 1 à 25.* La dénonciation est autorisée à *tout moment* après l'expiration d'une période de cinq ou de dix ans (selon les dispositions) à partir de l'entrée en vigueur initiale de la convention.
- b) *Conventions n^o 26 et suivantes.* La dénonciation est autorisée après l'expiration d'une période de cinq ans ou (plus souvent) de dix ans (selon les dispositions) à partir de l'entrée en vigueur initiale de la convention, mais uniquement *dans un délai d'une année*. De la même manière, la dénonciation est de nouveau autorisée après l'expiration de chaque nouvelle période de cinq ou de dix ans, selon les dispositions.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

80. a) Le Conseil d'administration a adopté le principe général selon lequel, dans tous les cas où la dénonciation d'une convention ratifiée est envisagée, il est souhaitable que le gouvernement intéressé, avant de prendre une décision, consulte pleinement les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs au sujet des problèmes rencontrés et des mesures à prendre en vue de les résoudre ⁸².
- b) L'article 5, paragraphe 1 e), de la convention n^o 144 requiert la consultation des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs sur toutes propositions relatives à la dénonciation de conventions ratifiées ⁸³.

Forme de la communication de la dénonciation

81. Aux termes de l'article pertinent de chaque convention, la dénonciation s'effectue par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. L'instrument de dénonciation doit:

- a) désigner clairement la convention faisant l'objet de la dénonciation;

⁸⁰ A l'exception des conventions n^{os} 80 et 116 portant révision des articles finals.

⁸¹ Cet article s'ajoute à celui qui prévoit la dénonciation automatique en vertu de la ratification d'une convention révisée. Dans trois cas (conventions n^{os} 102, 128 et 148), une dénonciation partielle est également possible.

⁸² *Procès-verbaux du Conseil d'administration*, 184^e session (nov. 1971), pp. 99-101 et 225.

⁸³ Pour les Etats qui n'ont pas ratifié la convention n^o 144, voir le paragraphe 5 de la recommandation (n^o 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976.

-
- b) être un document original (sur papier, et non un fac-similé ou une photocopie) signé par une personne ayant autorité pour agir au nom de l'Etat (par exemple, le chef de l'Etat, le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères ou le ministre du Travail);
 - c) indiquer clairement qu'il constitue la dénonciation formelle de la convention en question.

Procédure du Bureau

- 82.** a) Lorsqu'il apprend que la dénonciation d'une convention est envisagée, le Bureau appellera l'attention du gouvernement intéressé sur le principe général de la consultation mentionné au paragraphe 70 a) ci-dessus.
- b) Dans tous les cas où un gouvernement lui communique la dénonciation d'une convention sans donner d'indications sur les raisons qui l'ont conduit à cette décision, le Bureau demandera audit gouvernement de fournir de telles indications pour l'information du Conseil d'administration. Les Etats qui ont ratifié la convention n° 144 sont tenus d'inclure des informations sur les consultations tripartites préalables à une dénonciation dans les rapports fournis au titre de l'article 22 de la Constitution.
- c) *Enregistrement des dénonciations.* Chaque dénonciation enregistrée par le Directeur général est notifiée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, communiquée au Conseil d'administration et publiée dans le *Bulletin officiel*.

Effet de la dénonciation

- 83.** La dénonciation prend effet conformément aux articles finals de chaque convention (en général, une année après son enregistrement par le Directeur général).

XII. Procédures spéciales

A. Réclamations au sujet de l'application des conventions ratifiées

Dispositions constitutionnelles

84. Les articles 24 et 25 de la Constitution sont rédigés comme suit:

Article 24

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

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.

Procédure d'examen des réclamations

85. En adoptant les amendements au [Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT](#) en novembre 2004, le Conseil d'administration a décidé de faire précéder le règlement d'une note introductive qui résume les différentes étapes de la procédure tout en indiquant les options dont dispose le Conseil aux différents stades de la procédure. Selon ces dispositions ⁸⁴:

- a) le Bureau accuse réception des communications soumises au titre de l'article 24 de la Constitution et en informe le gouvernement mis en cause;
- b) le bureau du Conseil d'administration est saisi de l'affaire;
- c) le bureau présente au Conseil d'administration un rapport sur la *recevabilité*; les critères de recevabilité, tels qu'énoncés à l'article 2 du règlement, disposent que la réclamation doit:
 - i) être communiquée au BIT par écrit;
 - ii) émaner d'une organisation professionnelle des employeurs ou des travailleurs;
 - iii) se référer expressément à l'article 24 de la Constitution;
 - iv) concerner un Membre de l'OIT ⁸⁵;

⁸⁴ Le document GB.291/9(Rev.) contient le texte du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT et de la note introductive du règlement précité. Le règlement et la note introductive sont disponibles sur le site Internet de l'OIT. Des tirés à part sont à la disposition des intéressés.

⁸⁵ Ou à un ancien Membre qui reste lié par la convention en question.

-
- v) porter sur une convention à laquelle le Membre en question a adhéré;
 - vi) indiquer sur quel point ce Membre n'aurait pas assuré dans les limites de sa juridiction l'application effective de ladite convention;
- d) le Conseil d'administration prend une décision sur la recevabilité sans examiner la réclamation quant au fond;
- e) s'il décide que la réclamation est recevable, le Conseil d'administration désigne un comité tripartite pour l'examiner selon les règles établies dans le règlement ou, si l'affaire se rapporte à une convention relative aux droits syndicaux, la renvoie au Comité de la liberté syndicale; si une réclamation porte sur des faits et allégations similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation, le Conseil peut décider de reporter la désignation du comité chargé de l'examen de la nouvelle réclamation jusqu'à ce que la CEACR ait pu examiner à sa prochaine session les suites données aux recommandations adoptées par le Conseil au sujet de la précédente réclamation;
- f) le comité présente au Conseil d'administration un rapport dans lequel il décrit les mesures qu'il a prises pour examiner la réclamation et formule des conclusions et des recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration;
- g) le gouvernement mis en cause est invité à se faire représenter pour prendre part aux délibérations du Conseil d'administration relatives à cette affaire;
- h) le Conseil d'administration décide de l'opportunité de publier la réclamation et toute réponse du gouvernement, et communique sa décision à l'organisation plaignante et au gouvernement concerné.

86. En novembre 2018, le Conseil d'administration a adopté un certain nombre de mesures concernant le fonctionnement de la procédure de réclamation prévue par l'article 24 de la Constitution ⁸⁶, parmi lesquelles des 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](#) ⁸⁷, 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. Plaintes au sujet de l'application des conventions ratifiées

Principales dispositions constitutionnelles

87. L'article 26 de la Constitution est rédigé comme suit:

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.

⁸⁶ Document [GB.334/INS/PV](#), paragr. 288 (1).

⁸⁷ Voir annexe IV de ce manuel.

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 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.

Autres obligations constitutionnelles

88. Les articles suivants de la Constitution traitent d'autres aspects de la procédure de plainte:

article 27: coopération des Membres avec la commission d'enquête;

article 28: rapport de la commission d'enquête, avec ses conclusions et recommandations;

article 29: communication et publication du rapport de la commission d'enquête, mention de l'acceptation ou du refus de ses recommandations par les gouvernements intéressés et renvoi éventuel de l'affaire à la Cour internationale de Justice (CIJ);

article 31: caractère définitif de la décision de la CIJ;

article 32: pouvoirs de la CIJ sur les conclusions ou les recommandations de la commission d'enquête;

article 33: recommandation du Conseil d'administration sur les mesures à prendre en cas de non-application des recommandations de la commission d'enquête ou de la CIJ;

article 34: contrôle de l'application des recommandations de la commission d'enquête ou de la CIJ et de la recommandation ultérieure du Conseil d'administration visant à rapporter les mesures prises par la Conférence.

Procédure de la commission d'enquête

89. Actuellement, il n'existe pas de règlement concernant la procédure des commissions d'enquête: dans tous les cas, le Conseil d'administration a laissé à la commission elle-même le soin d'en déterminer une, sous réserve uniquement des directives générales de la Constitution et des siennes propres. Les rapports des commissions d'enquête respectives décrivent la procédure suivie pour l'examen des plaintes, y compris pour la réception des communications des parties et d'autres personnes ou organisations intéressées et la tenue des auditions ⁸⁸.

⁸⁸ Voir, par exemple, *Bulletin officiel*, vol. LXXIV, 1991, série B, suppléments 2 et 3.

90. Il faut toutefois noter que, dans le cadre de l'initiative sur les normes, la possibilité de codifier la procédure au titre de l'article 26 est à l'examen ⁸⁹.

C. Plaintes en violation de la liberté syndicale

1. *Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration* ⁹⁰

Composition et mandat

91. Le comité, organe tripartite du Conseil d'administration, comprend neuf membres et neuf membres suppléants siégeant à titre personnel ainsi qu'un président indépendant. Il tient ses réunions à huis clos, ses documents de travail sont confidentiels et, dans la pratique, il prend ses décisions par consensus. Le comité examine les plaintes en violation de la liberté syndicale et des principes de la négociation collective et soumet ses conclusions et recommandations au Conseil d'administration. Les plaintes peuvent être accueillies indépendamment du fait que l'Etat mis en cause a ratifié ou non l'une quelconque des conventions relatives à la liberté syndicale ⁹¹.

Recevabilité des plaintes

92. a) Les plaintes doivent être déposées par écrit, signées et accompagnées de preuves à l'appui concernant des cas précis de violation de la liberté syndicale et des principes de la négociation collective.
- b) Les plaintes doivent émaner d'organisations d'employeurs ou de travailleurs ⁹² ou de gouvernements. Par organisation, on entend:
- i) une organisation nationale ayant un intérêt direct à l'affaire;
 - ii) une organisation internationale d'employeurs ou de travailleurs ayant statut consultatif auprès de l'OIT ⁹³;
 - iii) toute autre organisation internationale d'employeurs ou de travailleurs, lorsque les allégations se rapportent à des questions affectant directement des organisations qui leur sont affiliées.

⁸⁹ Voir documents [GB.334/INS/5](#) et [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#), ainsi que [GB.334/INS/PV](#).

⁹⁰ Les procédures du Comité de la liberté syndicale, dans leur dernière version telle qu'approuvée par le Conseil d'administration à sa 306^e session (2009) –, sont énoncées à l'annexe II du Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail («Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail»). Ces procédures figurent également à l'annexe I de la [Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale](#). En outre, le comité adopte régulièrement des décisions concernant ses méthodes de travail et fait rapport au Conseil d'administration

⁹¹ En effet, tous les Etats Membres ont l'obligation, en vertu de leur adhésion à la Constitution, de reconnaître le principe de la liberté syndicale.

⁹² Le comité décide lui-même si un plaignant peut être considéré à cette fin comme une organisation. Le Bureau est autorisé à demander à une organisation plaignante un complément d'information afin d'apprécier sa nature exacte.

⁹³ A ce jour, l'Organisation internationale des employeurs, la Confédération syndicale internationale, l'Organisation de l'unité syndicale africaine et la Fédération syndicale mondiale.

93. Cependant, le comité dispose d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la recevabilité d'une plainte, eu égard à la qualité du requérant. En effet, en vertu de la procédure spéciale en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'OIT, le comité possède entière liberté pour décider si une organisation peut être considérée comme une organisation professionnelle au sens de la Constitution de l'OIT, et il ne se considère lié par aucune définition nationale de ce terme. De plus, le fait qu'un syndicat n'a pas déposé ses statuts, ainsi que pourrait le requérir la loi nationale, ne saurait suffire pour rendre sa plainte irrecevable, étant donné que les principes de la liberté syndicale exigent justement que les travailleurs puissent, sans autorisation préalable, constituer des organisations professionnelles de leur choix. Finalement, l'absence d'une reconnaissance officielle d'une organisation ne peut justifier le rejet des allégations lorsqu'il ressort des plaintes que cette organisation a, pour le moins, une existence de fait ⁹⁴.

Organisation des travaux du comité

- 94. a)** Le comité se réunit trois fois par an.
- b)** Le Bureau peut en tout temps demander au plaignant de préciser les violations qui font l'objet de la plainte lorsque celle-ci n'est pas suffisamment détaillée.
- c)** Le Bureau fait connaître aux plaignants qu'ils devraient fournir des informations supplémentaires à l'appui de leur plainte dans le délai d'un mois ⁹⁵.
- d)** Les allégations sont transmises par le Bureau au gouvernement mis en cause qui est invité à y répondre dans un délai déterminé.
- e)** Lorsque des entreprises sont visées, le Bureau demande au gouvernement de recueillir des informations auprès de l'organisation représentative d'employeurs concernée.
- f)** Le comité décide soit d'examiner la plainte, soit de demander au gouvernement mis en cause de lui fournir un complément d'information.
- g)** Le comité peut inviter le Conseil d'administration à attirer l'attention du gouvernement concerné sur les recommandations du comité, qui peut demander à ce que des mesures correctrices soient prises et à ce que tout fait nouveau lui soit signalé.
- h)** Le comité émet des rapports «définitifs» lorsqu'il estime que les questions n'appellent pas un examen plus approfondi et qu'elles sont effectivement résolues, des rapports «intérimaires» lorsqu'il requiert des informations complémentaires de la part des parties à la plainte, et des rapports de «suivi» lorsqu'il demande d'être tenu informé de tout fait nouveau. Les cas en suivi sont ensuite «fermés» lorsque les questions ont été résolues ou que le comité considère qu'elles n'appellent pas un examen plus approfondi.
- i)** Le comité peut aussi recommander que le cas soit renvoyé à la Commission d'investigation et de conciliation.
- j)** Le rapport du comité est publié au *Bulletin officiel*.

⁹⁴ Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail.

⁹⁵ Ne seront recevables ultérieurement que les nouveaux éléments de preuve dont il n'aurait pas été possible de faire état dans ce délai d'un mois.

-
- k) Le comité peut inviter son président à procéder à des consultations avec une délégation gouvernementale afin d'appeler son attention sur la gravité de certaines situations et d'envisager les différents moyens d'y porter remède.
 - l) Si l'Etat a ratifié les conventions pertinentes sur la liberté syndicale, le comité peut soumettre les aspects législatifs d'un cas à la CEACR.
 - m) Dans le cadre de la procédure, il est possible d'effectuer des missions de diverses natures (contacts directs, assistance technique, etc.) avec le consentement du gouvernement.
 - n) Le Conseil d'administration a chargé 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 ⁹⁶.

2. Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale

Composition, mandat et procédure

95. La commission est composée de neuf personnalités indépendantes nommées par le Conseil d'administration; elle travaille en général par groupe de trois. Elle examine les plaintes en violation de la liberté syndicale qui lui sont renvoyées par le Conseil d'administration, y compris sur la demande d'un gouvernement mis en cause par des allégations ⁹⁷. La procédure de la commission est comparable à celle d'une commission d'enquête; les rapports de la commission sont publiés.

⁹⁶ Voir document [GB.334/INS/PV](#).

⁹⁷ Ces plaintes peuvent se rapporter: i) aux Membres qui ont ratifié les conventions sur la liberté syndicale; ii) aux Membres qui n'ont pas ratifié les conventions pertinentes et qui donnent leur accord au renvoi de l'affaire devant la commission; et iii) aux Etats non Membres de l'OIT, mais membres de l'Organisation des Nations Unies, si le Conseil économique et social des Nations Unies a transmis l'affaire à l'OIT et si l'Etat mis en cause y consent.

XIII. Assistance en matière de normes du travail offerte par le Bureau international du Travail

Normes internationales du travail et assistance technique

- 96.** Le Bureau international du Travail entreprend plusieurs types d'activités destinées à aider les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs à s'acquitter de leurs obligations et à remplir leur rôle dans le système d'établissement et de contrôle des normes.

Services consultatifs informels

- 97.** Le Département des normes internationales du travail du BIT à Genève travaille sur le terrain avec les bureaux régionaux et sous-régionaux – en particulier les spécialistes des normes internationales du travail qui en font partie – pour donner toutes sortes d'explications, d'avis et d'assistance sur les questions traitées dans le présent manuel. Ces services répondent à des demandes précises adressées par des gouvernements ou des organisations d'employeurs et de travailleurs, ou font partie des missions consultatives de routine et des discussions informelles tenues à l'initiative du Bureau. Les sujets traités peuvent porter sur les questionnaires concernant les questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence en vue de l'adoption de nouvelles normes; les commentaires des organes de contrôle et les mesures qu'ils peuvent appeler; la rédaction de nouvelles lois; l'établissement des rapports du gouvernement; les documents préparés en vue de la soumission aux autorités compétentes; les dispositions à prendre pour les consultations entre les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs au sujet des normes du travail et des activités de l'OIT; les moyens permettant aux organisations d'employeurs et de travailleurs de participer pleinement aux procédures d'établissement et de contrôle des normes.

Contacts directs

- 98.** Des missions de contacts directs sont mises en place en appui aux procédures des organes de contrôle (CEACR, Commission de l'application des normes de la Conférence, Comité de la liberté syndicale et comités ad hoc constitués en vertu de l'article 24 de la Constitution).
- 99.** Elles consistent à envoyer un représentant du Directeur général du BIT dans un pays faisant l'objet d'une procédure de contrôle en vue de rechercher des solutions aux difficultés rencontrées, qu'elles concernent l'application des conventions ratifiées ou le respect des recommandations des organes de contrôle. Quand les problèmes portent sur la pratique, la mission de contacts directs s'attache plus particulièrement à analyser la situation dans la pratique. A de nombreuses occasions, des missions de contacts directs ont aussi été envoyées dans des pays dans le but de leur apporter une assistance technique, que ce soit pour leur fournir des conseils sur le type de mesures à prendre et les aider à rédiger des amendements à la législation nationale, ou pour établir des procédures facilitant le respect des obligations découlant des activités normatives de l'OIT.
- 100.** Le représentant du Directeur général peut être un fonctionnaire du BIT ou une personne indépendante nommée par le Directeur général (un magistrat d'une cour suprême, un universitaire, un membre de la CEACR, etc.), dont la mission consiste à établir les faits et à déterminer sur le terrain la possibilité de résoudre les problèmes détectés.
- 101.** Le représentant du Directeur général et les membres de la mission doivent présenter toutes les garanties d'objectivité et d'impartialité nécessaires et, à l'issue de la mission, un rapport doit être soumis à l'organe de contrôle compétent.

-
- 102.** Des contacts directs ne peuvent être établis qu'à l'invitation du gouvernement concerné, ou du moins avec son consentement. Le gouvernement peut en faire la demande directement, ou la proposition peut émaner des organes de contrôle. Le représentant du Directeur général doit pouvoir s'entretenir librement avec toutes les parties concernées, afin d'être pleinement et objectivement informé de tous les aspects du cas ou de la situation en question. Les partenaires principaux de la mission sont normalement le ministère du Travail et les confédérations de travailleurs et d'employeurs, même si, assez régulièrement, et en fonction de la nature des problèmes soulevés, la mission peut être amenée à s'entretenir avec les autorités législatives, les autorités judiciaires ou même le chef de l'Etat. Les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs sont également associées à cette procédure, en participant à des entretiens avec la mission ou des réunions tripartites.
- 103.** Les contacts directs sont un bon moyen de dialoguer, de négocier et d'établir des faits. Ils visent à créer un climat de confiance dans le but d'apporter une solution rapide et positive aux problèmes.

Annexe I

INSTRUMENT TYPE

CONCERNANT LA RATIFICATION D'UNE CONVENTION DE L'OIT¹

Attendu que la Conférence internationale du Travail, s'étant réunie à **(lieu)**
..... en sa session, a adopté le **(date)** la convention n°

..... **(titre de la convention)**.

Le gouvernement de, ayant examiné la convention précitée, la confirme et la ratifie par la présente et s'engage, conformément à l'article 19, paragraphe 5 d), de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, à exécuter fidèlement toutes les dispositions qui y sont contenues.

En foi de quoi nous avons signé le présent instrument à

Le jour du mois de de

(signé) _____
Président de la République

Ministre des Affaires étrangères

¹ Cet instrument type peut nécessiter certaines adaptations en vue de tenir compte notamment:

- a) de toute disposition de la convention considérée, aux termes de laquelle des indications déterminées doivent être insérées dans la ratification;
- b) des dispositions de la législation et de la pratique nationales ayant trait à la ratification d'instruments internationaux.

Annexe II

Cycle régulier de présentation des rapports au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Conventions fondamentales et conventions relatives à la gouvernance (présentation des rapports tous les trois ans)						
C.87, C.98 (pays A-F)	C.87, C.98 (pays G-N)	C.87, C.98 (pays O-Z)	C.87, C.98 (pays A-F)	C.87, C.98 (pays G-N)	C.87, C.98 (pays O-Z)	C.87, C.98 (pays A-F)
C.100, C.111 (pays G-N)	C.100, C.111 (pays O-Z)	C.100, C.111 (pays A-F)	C.100, C.111 (pays G-N)	C.100, C.111 (pays O-Z)	C.100, C.111 (pays A-F)	C.100, C.111 (pays G-N)
C.29, C.105, C.138, C.182 (pays O-Z)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays A-F)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays G-N)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays O-Z)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays A-F)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays G-N)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays O-Z)
C.144 (pays A-F)	C.144 (pays G-N)	C.144 (pays O-Z)	C.144 (pays A-F)	C.144 (pays G-N)	C.144 (pays O-Z)	C.144 (pays A-F)
C.81, C.129 (pays O-Z)	C.81, C.129 (pays G-N)	C.81, C.129 (pays A-F)	C.81, C.129 (pays O-Z)	C.81, C.129 (pays G-N)	C.81, C.129 (pays A-F)	C.81, C.129 (pays O-Z)
C.122 (pays G-N)	C.122 (pays A-F)	C.122 (pays O-Z)	C.122 (pays G-N)	C.122 (pays A-F)	C.122 (pays O-Z)	C.122 (pays G-N)
Conventions techniques (présentation des rapports tous les six ans)						
Liberté syndicale et négociation collective (A-B)	Liberté syndicale et négociation collective (G-K)	Liberté syndicale et négociation collective (O-S)	Liberté syndicale et négociation collective (C-F)	Liberté syndicale et négociation collective (L-N)	Liberté syndicale et négociation collective (T-Z)	Liberté syndicale et négociation collective (A-B)
Relations professionnelles (A-B)	Relations professionnelles (G-K)	Relations professionnelles (O-S)	Relations professionnelles (C-F)	Relations professionnelles (L-N)	Relations professionnelles (T-Z)	Relations professionnelles (A-B)
Protection des enfants (O-S)	Protection des enfants (A-B)	Protection des enfants (G-K)	Protection des enfants (T-Z)	Protection des enfants (C-F)	Protection des enfants (L-N)	Protection des enfants (O-S)
Travailleurs ayant des responsabilités familiales (G-K)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (O-S)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (A-B)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (L-N)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (T-Z)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (C-F)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (G-K)
Travailleurs migrants (G-K)	Travailleurs migrants (O-S)	Travailleurs migrants (A-B)	Travailleurs migrants (L-N)	Travailleurs migrants (T-Z)	Travailleurs migrants (C-F)	Travailleurs migrants (G-K)
Peuples indigènes et tribaux (G-K)	Peuples indigènes et tribaux (O-S)	Peuples indigènes et tribaux (A-B)	Peuples indigènes et tribaux (L-N)	Peuples indigènes et tribaux (T-Z)	Peuples indigènes et tribaux (C-F)	Peuples indigènes et tribaux (G-K)
Autres catégories particulières de travailleurs (G-K)	Autres catégories particulières de travailleurs (O-S)	Autres catégories particulières de travailleurs (A-B)	Autres catégories particulières de travailleurs (L-N)	Autres catégories particulières de travailleurs (T-Z)	Autres catégories particulières de travailleurs (C-F)	Autres catégories particulières de travailleurs (G-K)
Temps de travail (T-Z)	Temps de travail (L-N)	Temps de travail (C-F)	Temps de travail (O-S)	Temps de travail (G-K)	Temps de travail (A-B)	Temps de travail (T-Z)
Salaires (T-Z)	Salaires (L-N)	Salaires (C-F)	Salaires (O-S)	Salaires (G-K)	Salaires (A-B)	Salaires (T-Z)
SST (T-Z)	SST (L-N)	SST (C-F)	SST (O-S)	SST (G-K)	SST (A-B)	SST (T-Z)
Protection de la maternité (T-Z)	Protection de la maternité (L-N)	Protection de la maternité (C-F)	Protection de la maternité (O-S)	Protection de la maternité (G-K)	Protection de la maternité (A-B)	Protection de la maternité (T-Z)

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sécurité sociale (T-Z)	Sécurité sociale (L-N)	Sécurité sociale (C-F)	Sécurité sociale (O-S)	Sécurité sociale (G-K)	Sécurité sociale (A-B)	Sécurité sociale (T-Z)
Administration et inspection du travail (T-Z)	Administration et inspection du travail (L-N)	Administration et inspection du travail (C-F)	Administration et inspection du travail (O-S)	Administration et inspection du travail (G-K)	Administration et inspection du travail (A-B)	Administration et inspection du travail (T-Z)
Compétences (L-N)	Compétences (C-F)	Compétences (T-Z)	Compétences (G-K)	Compétences (A-B)	Compétences (O-S)	Compétences (L-N)
Politique de l'emploi (L-N)	Politique de l'emploi (C-F)	Politique de l'emploi (T-Z)	Politique de l'emploi (G-K)	Politique de l'emploi (A-B)	Politique de l'emploi (O-S)	Politique de l'emploi (L-N)
Sécurité de l'emploi (L-N)	Sécurité de l'emploi (C-F)	Sécurité de l'emploi (T-Z)	Sécurité de l'emploi (G-K)	Sécurité de l'emploi (A-B)	Sécurité de l'emploi (O-S)	Sécurité de l'emploi (L-N)
Politique sociale (L-N)	Politique sociale (C-F)	Politique sociale (T-Z)	Politique sociale (G-K)	Politique sociale (A-B)	Politique sociale (O-S)	Politique sociale (L-N)
Gens de mer Pêcheurs Dockers (C-F)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (T-Z)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (L-N)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (A-B)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (O-S)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (G-K)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (C-F)
Nombre total de rapports demandés						
1 270	1 384	1 434	1 445	1 356	1 368	1 270

Rapports simplifiés à présenter au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT pour [nom du pays]

Le présent rapport a été approuvé par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, conformément à l'article 22 de la Constitution de l'OIT, qui dispose: «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.»

Chaque année, sur la base du présent formulaire de rapport, le Bureau envoie à chaque Etat Membre une seule demande pour tous les rapports simplifiés dus pour cette année-là. En outre, il communique à chaque Etat Membre une liste des rapports détaillés qui peuvent également être dus pour l'année en question.

- a) Veuillez fournir des renseignements sur toute nouvelle mesure législative ou autre ayant une incidence sur l'application des conventions ratifiées; veuillez annexer au présent rapport un exemplaire des textes en question, à moins que ceux-ci n'aient déjà été communiqués au Bureau international du Travail.
- b) Veuillez répondre aux commentaires adressés à votre gouvernement par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ou la Commission de l'application des normes de la Conférence, qui figurent dans l'annexe au présent formulaire ¹.
- c) A moins que vous ne l'ayez déjà fait en répondant à la question b), veuillez fournir des renseignements sur l'application pratique des conventions en question (par exemple, des copies ou des extraits de documents officiels, y compris des rapports d'inspection, des études et des enquêtes, des données statistiques, etc.); veuillez également indiquer si des tribunaux judiciaires ou autres ont rendu des décisions portant sur des questions de principe relatives à l'application des conventions en question. Dans l'affirmative, prière de fournir le texte de ces décisions.
- d) Veuillez indiquer à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs copie du présent rapport a été communiquée, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT ². Si copie du rapport n'a pas été communiquée aux organisations représentatives des employeurs et/ou des travailleurs, ou si elle a été communiquée à des organismes autres que celles-ci, prière de fournir des informations sur la situation particulière prévalant éventuellement dans votre pays qui expliquerait cela.
- e) Veuillez indiquer si vous avez reçu des organisations d'employeurs et de travailleurs en question des observations quelconques, soit de caractère général, soit concernant le présent rapport ou le rapport précédent, sur l'application pratique des dispositions des conventions concernées. Dans l'affirmative, prière de communiquer ces observations, accompagnées de toute remarque que vous jugerez utile.

¹ L'annexe est établie dans le cadre du cycle régulier de présentation des rapports et à partir de toute demande de rapport adressée à votre pays par les organes de contrôle pour l'année en question. Il porte également sur les cas pour lesquels votre pays n'a pas soumis les rapports simplifiés qui lui étaient demandés pour l'année précédente. Il ne porte pas sur les rapports simplifiés dus au titre de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006), pour lesquels un formulaire spécifique sera envoyé à votre pays, le cas échéant.

² L'article 23, paragraphe 2, de la Constitution dispose: «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.»

Annexe IV

Formulaire électronique pour la présentation d'une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT

Des informations et des instructions supplémentaires concernant la [procédure prévue à l'article 24](#), ses conséquences et d'autres mécanismes de contrôle de l'OIT peuvent être consultées sur la [page Web de Normes](#). Pour bénéficier d'une aide complémentaire, veuillez contacter: ACT/EMP (ACTEMP@ilo.org) pour les organisations d'employeurs, ou ACTRAV (ACTRAV@ilo.org) pour les organisations de travailleurs.

(Veuillez indiquer les raisons pour lesquelles vous utilisez la procédure de réclamation prévue à l'article 24, au lieu d'une autre procédure, pour présenter vos allégations.)

Recevabilité

1. Nom de l'organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs à l'origine de la réclamation:

(Veuillez fournir des informations sur cette organisation: ses statuts, ses coordonnées, etc.)

2. Membre de l'Organisation mis en cause dans la réclamation:

3. Convention(s) ratifiée(s) qui ne serai(en)t pas respectée(s) et sur laquelle/lesquelles porte la réclamation:

(Veuillez également préciser la/les date(s) de ratification de la/des convention(s) en question.)

4. Veuillez utiliser l'espace de saisie [extensible] ci-dessous pour indiquer au Directeur général du BIT sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa compétence, l'application effective de la convention ou des conventions en question mentionnée(s) ci-dessus, motivant de ce fait le recours à l'article 24 de la Constitution de l'OIT. Veuillez fournir toute information pertinente à l'appui de vos allégations:

Autres informations

5. Veuillez indiquer si les autorités nationales compétentes (notamment les tribunaux nationaux, les mécanismes de dialogue social ou les mécanismes de règlement des différends devant l'OIT qui peuvent exister dans le pays) ont déjà été saisies de cette question et si elles l'ont examinée et, dans l'affirmative, fournir des informations sur la situation et l'issue des procédures engagées. L'épuisement des procédures nationales n'est pas une condition préalable à la présentation d'une réclamation. Dans certains cas, toutefois, la procédure d'examen de la réclamation permet la conciliation ou d'autres mesures au niveau national – voir la question suivante:

6. Veuillez: i) indiquer si votre organisation souhaiterait explorer la possibilité de soumettre les allégations à la conciliation ou à d'autres mesures au niveau national pour une période maximale de six mois à compter de la date de la décision du comité tripartite ad hoc de suspendre l'examen quant au fond de la réclamation (sous réserve de l'accord du gouvernement, et avec la possibilité, pour votre organisation, de demander que la procédure reprenne avant la fin de cette période si la conciliation ou d'autres mesures échouent, et, pour le comité tripartite, de reconduire la mesure de suspension pour une durée déterminée si un délai supplémentaire est nécessaire pour que la conciliation ou d'autres mesures permettent de régler les questions soulevées dans la réclamation); ii) si tel est le cas, préciser si vous souhaitez faire appel à l'intervention ou à l'assistance technique du BIT ou des secrétariats respectifs des groupes des employeurs ou des travailleurs à cet égard:

7. Veuillez indiquer si, à votre connaissance, les allégations ont déjà été examinées par les organes de contrôle de l'OIT ou si elles leur ont été soumises et, dans l'affirmative, en quoi les allégations actuellement présentées diffèrent-elles de celles qui ont déjà été examinées ou soumises:

Document n° 60

BIT, Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail, 2019



LES RÈGLES DU JEU

Une introduction à l'action normative
de l'Organisation internationale du Travail

Copyright © Organisation internationale du Travail 2019
Première édition 2005
Quatrième édition 2019

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel à rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Consultez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Les règles du jeu: une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail Genève, Bureau international du Travail, 2019

ISBN 978-92-2-132188-0 (impression)
ISBN 978-92-2-132189-7 (pdf Web)
ISBN 978-92-2-132190-3 (epub)

Également disponible en anglais: *Rules of the game: An introduction to the standards related activities of the International Labour Organization*: ISBN 978-92-2-132185-9 (impression); ISBN 978-92-2-132186-6 (pdf Web); ISBN 978-92-2-132187-3 (epub), Genève, 2019; et en espagnol: *Las reglas del juego: Una introducción a la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo*: ISBN 978-92-2-132191-0 (impression); ISBN 978-92-2-132192-7 (pdf Web); ISBN 978-92-2-132193-4 (epub), Genève, 2019.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, 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, zone 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.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

<p>Cette publication a été réalisée par le Service de production, impression et distribution des documents et publications (PRODOC) du BIT. <i>Création graphique, conception typographique, mise en pages, impression, édition électronique et distribution.</i> PRODOC veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable. Code: DTP-SCR-CORREDIT</p>
--

1 Les normes internationales du travail: des règles du jeu pour l'économie mondiale	6
Créer une économie mondiale respectueuse de la justice sociale	8
Que sont les normes internationales du travail?	18
Comment les normes internationales du travail sont-elles élaborées?	20
Comment les normes internationales du travail sont-elles utilisées?	25
2 Les thèmes traités dans les normes internationales du travail	31
Liberté syndicale	33
Négociation collective	36
Travail forcé	39
Travail des enfants	42
Égalité de chances et de traitement	45
Consultations tripartites	49
Administration du travail	51
Inspection du travail	53
Politique de l'emploi	56
Promotion de l'emploi	59
Orientation et formation professionnelles	63
Sécurité de l'emploi	65
Politique sociale	66
Salaires	67
Temps de travail	70
Sécurité et santé au travail	73
Sécurité sociale	79
Protection de la maternité	84
Travailleurs domestiques	86
Travailleurs migrants	88
Gens de mer	91
Pêcheurs	95
Dockers	97
Peuples indigènes et tribaux	99
Autres catégories particulières de travailleurs	101

3 L'application et la promotion des normes internationales du travail	104
Système de contrôle régulier	106
Réclamations	110
Plaintes	112
Liberté syndicale	114
Application des conventions non ratifiées	117
Assistance technique et formation	118
Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998)	120
Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008)	121
Initiative du centenaire sur les normes internationales du travail	123
4 Ressources	124
Principaux organes et documents du BIT	126
Notes	129

Les règles du jeu: une brève introduction aux normes internationales du travail a été publié une première fois en 2005 afin d'aider les mandants traditionnels de l'OIT ainsi que les non-spécialistes et le public en général à mieux comprendre la nature et le contenu des conventions et recommandations de l'OIT, la mise en œuvre et le contrôle des normes internationales du travail, de même que leur importance dans le contexte actuel de la mondialisation. Des éditions révisées ont déjà été publiées en 2009 et en 2014 afin notamment d'intégrer les instruments normatifs récemment adoptés. Cette nouvelle édition 2019, qui coïncide avec le centenaire de l'Organisation, inclut non seulement les développements apparus au cours des dernières années concernant les activités normatives de l'OIT (nouveaux instruments, mécanisme de révision des normes, initiative du centenaire sur les normes, etc.), mais tente également de mettre en perspective le rôle essentiel des normes internationales du travail dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par les États membres des Nations Unies en 2015 ainsi que la place de ces normes dans le cadre de la réflexion menée plus globalement sur l'avenir du travail. Il est à espérer que cette nouvelle édition, préparée par M. Éric Gravel, du Département des normes internationales du travail, permettra une diffusion encore plus large des activités normatives de l'Organisation.

Corinne Vargha
Directrice, Département des normes internationales du travail,
BIT, Genève

Créer une économie mondiale respectueuse de la justice sociale
Que sont les normes internationales du travail?
Comment les normes internationales du travail sont-elles élaborées?
Comment les normes internationales du travail sont-elles utilisées?

1

LES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL: DES RÈGLES DU JEU POUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

Le mandat de l'OIT d'aspirer à un avenir meilleur pour tous dans le monde du travail lui demande de comprendre et prévoir les moteurs du changement transformationnel qui sont déjà en action, et d'être prête à répondre rapidement aux événements et aux défis qui ne peuvent pas être raisonnablement prédits. [...] Il semble inconcevable que la quête de justice sociale de l'OIT soit menée de manière satisfaisante si l'Organisation ne continue pas à atteindre les plus vulnérables. L'OIT sera jugée, et à juste titre, pour ce qu'elle fait en faveur des plus faibles et des plus défavorisés, pour ceux dans la pauvreté, sans travail, sans opportunité, sans perspective ni espoir, pour ceux qui souffrent du déni de leurs droits et libertés fondamentales¹.

Guy Ryder, Directeur général du BIT, 2016

Depuis 1919, l'Organisation internationale du Travail a mis en place et développé un système de normes internationales du travail visant à accroître pour les hommes et les femmes les chances d'obtenir un travail décent et productif, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. Dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, les normes internationales du travail sont une composante essentielle du cadre international visant à assurer que la croissance de l'économie mondiale profite à tous.

CRÉER UNE ÉCONOMIE MONDIALE RESPECTUEUSE DE LA JUSTICE SOCIALE

La quête de justice sociale, qui offre à chaque homme et à chaque femme au travail la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales sa juste participation aux richesses qu'il ou elle a contribué à créer, est aussi forte aujourd'hui que lors de la création de l'OIT en 1919. Car, à l'heure de célébrer le centième anniversaire de l'OIT en 2019, l'importance d'instaurer cette justice sociale est toujours plus d'actualité, avec l'augmentation des inégalités et de l'exclusion, qui représentent une menace à la cohésion sociale, à la croissance économique et aux progrès humains. Avec le changement climatique, l'évolution démographique, l'évolution technologique et, plus généralement, la mondialisation, nous assistons à une mutation du monde du travail à un rythme et à une échelle sans précédent. Comment tirer parti de ces défis pour offrir des possibilités de réaliser la justice sociale dans un monde du travail toujours plus complexe?

Pour une mondialisation équitable

La caractéristique la plus saillante de l'économie mondiale de ces dernières décennies est probablement la mondialisation. Grâce aux nouvelles technologies, les personnes, les biens et les capitaux circulent entre les pays avec une vitesse inégalée, donnant naissance à un réseau économique mondial interdépendant qui concerne pratiquement chaque habitant de la planète. La mondialisation concerne aujourd'hui aussi bien l'internationalisation de la production, de la finance, du commerce ou encore des migrations.

La question de savoir si la mondialisation contemporaine est source de prospérité ou si elle aggrave les inégalités et l'injustice reste toujours aussi débattue. Et l'OIT a toujours eu une place privilégiée dans ce débat au regard de sa vocation à promouvoir une mondialisation plus juste et équitable. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (voir section 3), adoptée par les gouvernements, les travailleurs et les employeurs en juin 2008, a eu notamment pour but de renforcer la capacité de l'OIT à promouvoir l'Agenda du travail décent et d'apporter une réponse efficace aux défis toujours grandissants de la mondialisation. L'Agenda du travail décent, qui s'appuie sur quatre piliers (promotion de l'emploi, protection sociale, droits fondamentaux au travail et dialogue social), couvre bon nombre des défis auxquels l'Organisation était déjà confrontée au moment de sa création, et a pour objectif de permettre à chacun d'obtenir un travail décent en favorisant le dialogue social, la protection sociale et la création d'emplois ainsi que le respect des normes internationales du travail.



La mondialisation a certainement bouleversé les structures de production mondiale avec des effets importants sur les entreprises et l'emploi. Les chaînes d'approvisionnement mondiales, qui représentent un emploi sur cinq dans le monde, sont une manifestation de la diversification croissante de la production. Si elles ont créé des emplois et ouvert des perspectives de progrès économique, les relations d'emploi et les dynamiques de production ont pu avoir des conséquences négatives sur les conditions de travail. Par exemple, à la suite des incendies d'usines survenus au Pakistan et au Bangladesh en 2012 et de l'effondrement du bâtiment Rana Plaza en 2013, qui ont coûté la vie à plus de 1500 personnes, des voix se sont de nouveau élevées, suite notamment aux manquements en termes de contrôle et de bonne gouvernance sur le plan local, pour réclamer une action au niveau mondial. Pour les acteurs du monde du travail, l'enjeu est ainsi d'améliorer la gouvernance de ces chaînes et de veiller au respect des normes internationales du travail, en particulier les droits fondamentaux. C'est dans ce contexte que la 105^e session de la Conférence internationale du Travail en juin 2016 a adopté une résolution concernant «le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales».

Une autre facette emblématique de l'économie contemporaine réside dans la financiarisation des affaires avec un accent placé sur la rentabilité financière au détriment de l'investissement réel. En l'absence d'une réglementation appropriée, cette financiarisation a pour effet d'accroître la volatilité et la vulnérabilité de l'économie et du marché du travail en incitant les profits à court terme et en entraînant des effets redistributifs néfastes, avec des conséquences sur la création de l'emploi, la productivité et la durabilité des entreprises. Les raisons de la crise financière et économique de 2008 tout comme ses effets dévastateurs sur l'économie réelle sont connues, notamment les lacunes de la gouvernance et de la réglementation des marchés financiers. Mais l'assurance que les leçons ont été effectivement tirées reste plus incertaine.

Un monde du travail vulnérable

Malgré des bénéfices indéniables, la mondialisation ne s'est clairement pas traduite par une nouvelle ère de prospérité pour tous. Certains progrès ont été accomplis en termes de développement et de reconnaissances des droits: réduction de l'extrême pauvreté, présence accrue des femmes sur le marché de l'emploi, développement des systèmes de protection sociale, création d'emplois durables par le secteur privé, etc. Mais l'économie mondialisée contemporaine a aussi conduit à des bouleversements sociaux majeurs, comme l'installation du chômage de masse, les délocalisations de

travailleurs et d'entreprises, l'instabilité financière, etc. La situation actuelle du marché de l'emploi mondial reste ainsi particulièrement fragile.

En dépit de plusieurs récessions, dont la crise financière et économique mondiale de 2008, le nombre total d'emplois en 2016 s'élevait à 3,2 milliards (soit près de 1 milliard de plus qu'en 1990), soulignant une création d'emplois positive. Mais les taux de chômage restent élevés: en 2017, on dénombrait environ 198 millions de personnes à la recherche active d'un emploi dans le monde, les trois quarts desquelles environ vivaient dans les pays émergents. La vulnérabilité des emplois s'est par ailleurs accrue (près de 1,4 milliard de travailleurs occupaient un emploi vulnérable en 2017, qui touche trois travailleurs sur quatre dans les pays en développement), tout comme les inégalités de revenus qui ont elles augmenté de façon dramatique dans la plupart des régions du monde².

Le creusement des inégalités est en effet en passe de devenir l'une des principales caractéristiques du monde contemporain. La distribution personnelle des salaires est aussi devenue plus inégale, le fossé se creusant entre les salariés constituant les 10 pour cent du haut de l'échelle et ceux qui constituent les 10 pour cent du bas de l'échelle. De fait, à l'exception de l'Amérique latine, toutes les autres régions ont connu un creusement des inégalités de revenus qui s'est accompagné d'une baisse de la part du revenu du travail. Or, les inégalités n'engendrent pas qu'une baisse de productivité, mais alimentent la pauvreté, l'instabilité sociale et même des conflits. C'est pourquoi la communauté internationale a reconnu qu'il était nécessaire d'établir des règles du jeu fondamentales afin de garantir que la mondialisation donne à chacun la même chance de connaître la prospérité.

L'avenir du travail en question

Depuis les années 1980, un ensemble de mutations globales ont ainsi profondément transformé l'emploi et le travail: la mondialisation accélérée des échanges, le changement technologique, la montée du taux d'activité des femmes, la fragmentation des chaînes de valeur et l'externalisation, des modifications de la demande, des aspirations individuelles, de la qualification de la population active, etc. Mais aujourd'hui, avec le changement climatique, l'évolution démographique, les mutations technologiques, ce sont de nouveaux défis qui se profilent pour l'ensemble des individus et pour le monde du travail en particulier: diversification des formes d'emploi, développement de l'économie numérique et notamment des plateformes, rapport nouveau au sens du travail, conciliation de la vie professionnelle et personnelle, etc.

Une des controverses les plus emblématiques de cet avenir du travail réside dans la question de savoir si l'évolution technologique engendrera la destruction ou la création d'emplois. L'OIT connaît bien ce débat qui n'a cessé de revenir sous des formes renouvelées tout au long du XX^e siècle, mais il prend une dimension nouvelle à l'heure de la robotisation et de l'intelligence artificielle. Au-delà des scénarios pessimistes et optimistes sur le sujet, le véritable défi que pose l'évolution technologique est de savoir comment, dans le contexte de cette transition, aider les entreprises et les travailleurs à s'adapter à de nouveaux emplois (à la fois physiquement et en termes de compétences).

Pour comprendre et répondre efficacement à ces nouveaux défis, l'OIT a lancé une «Initiative sur l'avenir du travail» et a mis en place, en août 2017, la Commission mondiale sur l'avenir du travail. Six groupes thématiques portent sur les principaux enjeux à prendre en considération si l'on veut que le travail de demain assure la sécurité, l'égalité et la prospérité: le rôle du travail pour les individus et les sociétés; l'inégalité systématique des femmes sur le lieu de travail dans le monde; la technologie au service du développement social, environnemental et économique; le développement des compétences tout au long de la vie; les nouveaux modèles de croissance inclusive; et l'avenir de la gouvernance du travail.

La transition énergétique, une opportunité?

La lutte contre le changement climatique est désormais en haut de l'agenda international, avec l'objectif à long terme de l'Accord de Paris de 2015 de contenir la hausse de la température moyenne mondiale au-dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Pour l'OIT, l'enjeu est de répondre aux répercussions sur le monde du travail, dont on commence à entrevoir les effets négatifs: perturbation des activités commerciales, destruction de lieux de travail avec des impacts sur les moyens de subsistance des individus. Actuellement, 1,2 milliard d'emplois dépendent directement de la gestion efficace et de la durabilité d'un environnement sain³. Le potentiel des impacts du changement climatique sur les entreprises et les travailleurs, les marchés du travail, les revenus, la protection sociale et la pauvreté font que l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements sont un axe majeur du mandat et du travail de l'OIT. La transition vers une économie verte entraînera inévitablement des pertes d'emplois dans certains secteurs, mais ces pertes seront plus que compensées par de nouvelles possibilités d'emploi, à condition de mettre en place des politiques favorisant le travail décent et le redéploiement des travailleurs.

Le rôle toujours crucial des normes internationales du travail

Pour mieux cerner les défis actuels, il est important de rappeler qu'en 1919, conscients du fait «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», les États signataires du Traité de Versailles ont créé l'Organisation internationale du Travail (OIT). Pour relever le défi, l'Organisation nouvellement créée a conçu un système de normes internationales du travail couvrant toutes les questions liées au travail: des conventions et des recommandations internationales élaborées par des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des quatre coins du monde. Ce que les fondateurs de l'OIT avaient reconnu en 1919, c'est que l'économie mondiale avait besoin de règles précises afin que le progrès économique soit synonyme de justice sociale, de prospérité et de paix pour tous. Ce principe n'a pas perdu de sa pertinence: demain plus qu'aujourd'hui, les normes du travail seront une source de cohésion sociale et de stabilité économique, à l'heure des grandes mutations du travail.

Les normes internationales du travail se sont d'ailleurs développées pour constituer un système global d'instruments relatifs au travail et à la politique sociale, étayé par un système de contrôle permettant d'aborder tous les types de problèmes que soulève leur application à l'échelon national. Les normes internationales du travail constituent la composante juridique de la stratégie qu'a adoptée l'OIT pour gérer la mondialisation, promouvoir le développement durable, éradiquer la pauvreté et faire en sorte que chacun bénéficie de conditions de travail dignes et sûres. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable souligne que, pour atteindre les objectifs de l'OIT dans le contexte de la mondialisation, l'Organisation 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».

Les enjeux de la mondialisation ont donné aux normes internationales du travail une pertinence plus grande que jamais. Quels avantages ces normes apportent-elles aujourd'hui?

La voie vers le plein emploi productif et un travail décent pour tous: objectifs 2030

Les normes internationales du travail concernent avant tout l'épanouissement des personnes en tant qu'êtres humains. Dans la Déclaration de Philadelphie de l'OIT (1944), la communauté internationale a reconnu que «le travail n'est pas une marchandise». Le travail n'est pas un produit inanimé comme une pomme ou un téléviseur que l'on peut négocier pour obtenir le meilleur profit ou le prix le plus bas. Il fait partie du quotidien de chacun et il est le fondement de la dignité d'une personne, de son bien-être et de son épanouissement en tant qu'être humain. Le développement économique doit comprendre la création d'emplois et de conditions de travail dans lesquels les travailleurs peuvent travailler en toute liberté, sécurité et dignité. En un mot, le développement économique n'est pas une fin en soi; il sert à améliorer la vie des êtres humains. Les normes internationales du travail garantissent que le développement économique reste axé sur l'objectif consistant à améliorer la vie des hommes et des femmes et à préserver leur dignité.

Le travail décent résume les aspirations des êtres humains au travail. Il regroupe l'accès à un travail productif et convenablement rémunéré, la sécurité sur le lieu de travail et la protection sociale pour les familles, de meilleures perspectives de développement personnel et d'insertion sociale, la liberté pour les individus d'exprimer leurs revendications, de s'organiser et de participer aux décisions qui affectent leur vie, et l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes.

Le travail décent n'est pas qu'un simple objectif, il est un moyen de parvenir aux réalisations concrètes du nouveau programme international du développement durable. Au cours de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2015, le travail décent et les quatre piliers de l'Agenda du travail décent – création d'emplois, protection sociale, droits au travail et dialogue social – sont devenus des éléments centraux du nouveau Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'objectif 8 du Programme 2030 invite à promouvoir une croissance économique soutenue, durable et partagée, le plein emploi productif et le travail décent. En outre, les principales dimensions du travail décent sont largement incorporées dans les cibles d'un grand nombre des 16 objectifs de la nouvelle vision du développement des Nations Unies.

Un cadre juridique international pour une mondialisation juste et stable

Assurer un travail décent au sein d'une économie mondialisée requiert une action au niveau international. La communauté internationale relève ce défi en élaborant des instruments juridiques sur le commerce, la finance, l'environnement, les droits humains et le travail. L'OIT contribue à ce cadre juridique en élaborant et en cherchant à promouvoir des normes internationales du travail visant à garantir que la croissance et le développement économiques vont de pair avec la création d'emplois décents. La structure tripartite unique de l'OIT assure à ces normes le soutien tant des gouvernements que des employeurs et des travailleurs. Les normes internationales du travail constituent donc les normes sociales fondamentales minimales convenues par tous les acteurs de l'économie mondiale.

Des conditions égales pour tous

Un cadre juridique international en matière de normes sociales garantit à chacun des conditions égales dans l'économie mondiale. Il aide les gouvernements et les employeurs à ne pas céder à la tentation d'abaisser les normes du travail dans l'espoir que cela pourrait leur donner un meilleur avantage comparatif dans les échanges internationaux. À long terme, de telles pratiques ne profitent à personne. L'abaissement des normes du travail peut encourager la croissance d'industries à faible niveau de compétence, à bas salaires et à rotation élevée de personnel et empêcher un pays de développer des emplois qualifiés plus stables. Par ailleurs, des pratiques de ce genre freinent la croissance économique des partenaires commerciaux. Parce que les normes internationales du travail sont des normes minimales adoptées par les gouvernements et les partenaires sociaux, il en va de l'intérêt de chacun qu'elles soient appliquées par tous, de façon à ce que ceux qui ne les appliquent pas ne compromettent pas les efforts de ceux qui le font.

Un moyen d'améliorer la performance économique

Les normes internationales du travail sont parfois perçues comme coûteuses et donc comme un obstacle au développement économique. Cependant, de plus en plus d'études montrent que le respect de ces normes s'accompagne souvent d'une amélioration de la productivité et de la performance économique.

Des normes sur les salaires minima et la durée du travail ainsi que sur le respect de l'égalité peuvent se traduire par une plus grande satisfaction et une meilleure performance des travailleurs et donc un renouvellement moins fréquent du personnel. L'investissement dans la formation professionnelle peut aboutir à une meilleure qualification de la main-d'œuvre et à davantage d'emplois. Les normes sur la sécurité au travail peuvent réduire le nombre d'accidents coûteux et les dépenses de soins médicaux. La sécurité de l'emploi peut encourager les travailleurs à prendre des risques et à innover. Une protection sociale qui prévoit des systèmes d'allocation en cas de chômage ainsi que des politiques de l'emploi dynamiques peut améliorer la flexibilité du marché du travail et faire en sorte que la libéralisation économique et la privatisation soient durables et plus acceptables pour la population. La liberté syndicale et la négociation collective peuvent améliorer la coopération et la consultation entre travailleurs et employeurs, conduisant ainsi à de meilleures conditions de travail et à une diminution du nombre de conflits du travail coûteux et à une plus grande stabilité sociale.

Les effets positifs des normes du travail ne passent pas inaperçus auprès des investisseurs étrangers. Des études ont montré que la stabilité politique et sociale ainsi que la qualité de la main-d'œuvre sont pour eux plus importantes qu'une main-d'œuvre bon marché lors du choix d'un pays dans lequel investir. Par ailleurs, rien ne prouve que les pays qui ne respectent pas les normes du travail soient plus compétitifs dans l'économie mondiale. Enfin, les normes internationales du travail permettent non seulement de répondre aux mutations du monde du travail aux fins de la protection des travailleurs, mais également de tenir compte des besoins des entreprises durables.

Un filet de sécurité en cas de crise économique

Même les économies à forte croissance qui emploient des travailleurs très qualifiés peuvent être touchées par une récession économique imprévisible. La crise financière asiatique de 1997, l'explosion de la bulle Internet en 2000 et la crise économique et financière de 2008 ont montré comment des décennies de croissance économique pouvaient être anéanties par une dévaluation spectaculaire des monnaies et par l'effondrement du cours des marchés. Pendant la crise asiatique de 1997 ainsi qu'au cours de la crise de 2008, dans bon nombre des pays touchés, le chômage a augmenté de façon significative. Les effets désastreux de la crise pour les travailleurs ont été aggravés par le fait que, dans beaucoup de ces pays, les systèmes de protection sociale, en particulier d'assurance-chômage et

d'assurance-maladie, les politiques dynamiques de l'emploi et le dialogue social étaient peu développés.

Adopter une approche équilibrée entre emploi et objectifs macroéconomiques, tout en prenant en compte les impacts sociaux, peut permettre de répondre à de tels défis.

Une stratégie pour réduire la pauvreté

Le développement économique a toujours été tributaire de l'acceptation de règles. La législation et des institutions juridiques efficaces garantissent le droit de propriété, l'exécution des contrats, le respect des procédures et une protection contre les délits – autant d'éléments juridiques d'une bonne gouvernance sans lesquels aucune économie ne peut fonctionner. Un marché régi par un ensemble de règles et d'institutions équitables est plus dynamique et profitable à tous. Il en est de même du marché du travail. De bonnes pratiques de travail définies par des normes internationales du travail et appliquées par le biais d'un système juridique national garantissent un marché du travail stable et dynamique tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

Il est vrai que dans de nombreuses économies de pays en développement et en transition une grande partie de la main-d'œuvre travaille dans l'économie informelle. De plus, ces pays n'ont souvent pas les moyens d'offrir une justice sociale efficace. Les normes du travail peuvent être des outils efficaces également dans ces situations. La plupart des normes de l'OIT s'appliquent à tous les travailleurs et non pas seulement à ceux qui travaillent dans le cadre de relations d'emploi formelles. Certaines normes, comme celles qui concernent les travailleurs à domicile, les travailleurs migrants, les travailleurs ruraux ou les peuples indigènes et tribaux, traitent en fait spécifiquement de certains domaines de l'économie informelle. Le renforcement de la liberté syndicale, l'élargissement de la protection sociale, l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail, le développement de la formation professionnelle ainsi que d'autres mesures prescrites par les normes internationales du travail se sont avérés être des stratégies efficaces pour réduire la pauvreté et amener les travailleurs à s'intégrer dans l'économie formelle. En outre, les normes internationales du travail préconisent la création d'institutions et de mécanismes qui peuvent faire respecter les droits liés au travail. Associées à un ensemble de droits et de règles définis, des institutions juridiques qui fonctionnent peuvent contribuer à donner un caractère formel à l'économie et à créer le climat de confiance et l'ordre qui sont indispensables à la croissance et au développement économiques⁴.

Une somme d'expériences et de connaissances internationales

Les normes internationales du travail sont le fruit de débats qui ont lieu entre les gouvernements, les employeurs et les travailleurs, en consultation avec des experts du monde entier. Elles sont la concrétisation du consensus international qui se dégage sur la façon dont un problème particulier concernant le travail pourrait être traité à l'échelon mondial et elles reflètent la connaissance et l'expérience prévalant aux quatre coins du monde. Les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les institutions internationales, les entreprises multinationales et les organisations non gouvernementales peuvent tirer profit de ces connaissances en les intégrant dans leurs politiques, leurs objectifs opérationnels et leurs activités quotidiennes. En raison de leur caractère juridique, les normes internationales du travail peuvent être utilisées dans les régimes juridiques et les administrations à l'échelon national et faire partie du corpus de droit international qui pourra favoriser une plus grande intégration de la communauté internationale.

À propos de l'OIT

L'Organisation internationale du Travail a été créée en 1919 et est devenue une institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies en 1946. Elle compte actuellement 187 États Membres. Dotée d'une structure «tripartite» unique, elle réunit sur un pied d'égalité les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs pour débattre des questions relatives au travail et à la politique sociale. La **Conférence internationale du Travail**, qui réunit une fois par an les mandants de l'OIT, oriente les travaux de l'Organisation. Elle adopte également de nouvelles normes internationales du travail ainsi que le programme et le budget de l'Organisation.

Entre deux sessions de la Conférence, c'est le **Conseil d'administration**, composé de 28 membres gouvernementaux, de 14 membres employeurs et de 14 membres travailleurs, qui oriente les activités de l'OIT. Le secrétariat de l'Organisation, le Bureau international du Travail (BIT), a son siège à Genève en Suisse et gère des bureaux extérieurs dans plus de 40 pays. À l'occasion de son cinquantième anniversaire en 1969, l'OIT a reçu le prix Nobel de la paix. Son Directeur général actuel est M. Guy Ryder. Il a été réélu en 2017 pour un deuxième mandat de cinq ans. L'Organisation internationale du Travail célèbre son centenaire en 2019.

QUE SONT LES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL?

Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques élaborés par les mandants de l'OIT (gouvernements, employeurs et travailleurs) qui définissent les principes et les droits minimaux au travail. Il s'agit soit de *conventions (ou de protocoles)*, qui sont des traités internationaux juridiquement contraignants, pouvant être ratifiées par les États Membres, soit de *recommandations*, qui servent de principes directeurs ayant un caractère non contraignant. Souvent, une convention énonce les principes fondamentaux qui doivent être appliqués par les États qui l'ont ratifiée, tandis que la recommandation correspondante complète la convention en proposant des principes directeurs plus précis sur la façon dont cette convention pourrait être appliquée. Il y a également des recommandations autonomes, c'est-à-dire qui ne sont liées à aucune convention.

Les normes internationales du travail sont élaborées par les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs et adoptées lors de la Conférence internationale du Travail de l'Organisation. Une fois les normes adoptées, les États Membres de l'OIT doivent, conformément à l'article 19 (6) de la Constitution de l'OIT, les *soumettre* dans un délai de douze mois à l'autorité nationale compétente (en principe le Parlement). Dans le cas des conventions, cela signifie qu'elles seront examinées en vue de leur *ratification*. Si un pays décide de ratifier une convention, celle-ci entrera généralement en vigueur pour ce pays un an après la date de ratification. Les pays ayant ratifié une convention s'engagent à l'appliquer en droit et en pratique et à faire rapport sur son application à intervalles réguliers. Une assistance technique est fournie par le BIT en cas de nécessité. En outre, des procédures de réclamation et de plainte peuvent être engagées contre un État qui n'aurait pas respecté les dispositions d'une convention qu'il a ratifiée (voir le chapitre 3).

Conventions fondamentales

Le Conseil d'administration du BIT a qualifié de «fondamentales» huit conventions qui traitent de questions considérées comme des principes et des droits fondamentaux au travail: liberté syndicale et reconnaissance effective du droit de négociation collective, élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, abolition effective du travail des enfants et élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Ces principes sont également énoncés dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) (voir le chapitre 3). Au 30 novembre 2018, 1 375 ratifications avaient été enregistrées pour ces conventions, ce qui représente près de 92 pour cent du nombre possible

de ratifications. À cette date, il manquait encore 121 ratifications pour atteindre l'objectif de la ratification universelle de toutes les conventions fondamentales.

Les huit conventions fondamentales sont les suivantes:

- Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
- Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
- Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 (ainsi que son protocole de 2014)
- Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957
- Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973
- Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999
- Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951
- Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

Conventions de gouvernance (prioritaires)

Le Conseil d'administration du BIT a également qualifié quatre autres conventions d'instruments de gouvernance (ou prioritaires), encourageant ainsi les États Membres à les ratifier en raison de leur importance pour le fonctionnement du système de normes internationales du travail. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable souligne dans son mécanisme de suivi l'importance de ces conventions du point de vue de la gouvernance.

Les quatre conventions de gouvernance sont les suivantes:

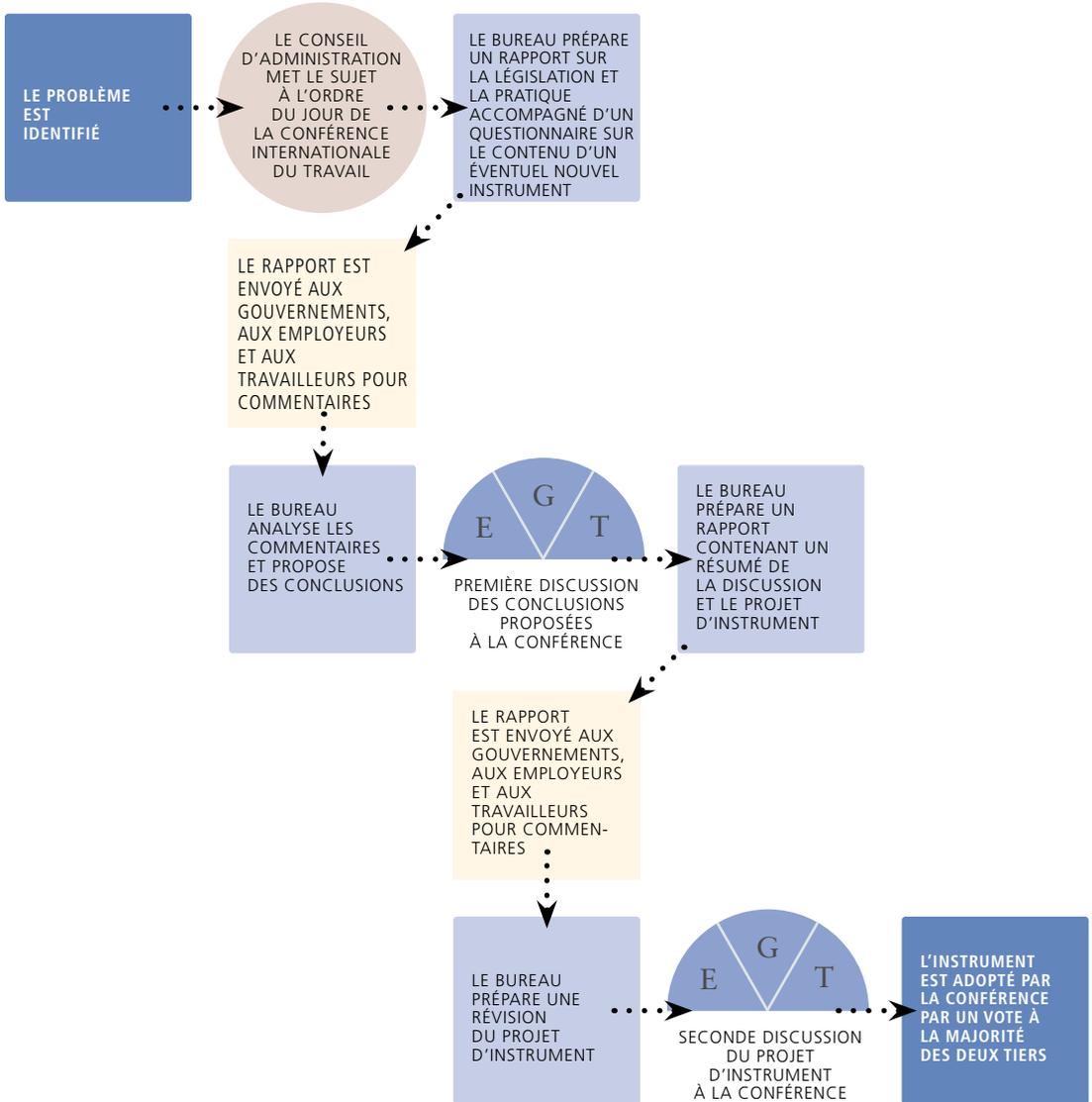
- Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947 (ainsi que son protocole de 1995)
- Convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969
- Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976
- Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964

COMMENT LES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL SONT-ELLES ÉLABORÉES?



Les normes internationales du travail se développent à partir des préoccupations de plus en plus vives de la communauté internationale quant à la nécessité de régler des problèmes particuliers, tels qu'accorder aux femmes qui travaillent une protection pendant leur maternité ou garantir des conditions de travail sûres aux travailleurs agricoles. L'élaboration de normes internationales du travail au sein de l'OIT est un processus législatif particulier, dans lequel interviennent les représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs du monde entier. D'abord, le Conseil d'administration décide d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. Le Bureau international du Travail prépare un rapport qui analyse la législation et les pratiques des États Membres relatives à la question choisie. Ce rapport est transmis aux États Membres ainsi qu'aux organisations de travailleurs et d'employeurs pour qu'ils formulent leurs observations. Il est ensuite soumis à la Conférence internationale du Travail en vue d'une première discussion. Un second rapport est alors préparé par le Bureau. Ce rapport ainsi que le projet d'instrument sont envoyés pour commentaires et soumis à la session suivante de la Conférence. Le projet d'instrument est alors à nouveau discuté, modifié si nécessaire, puis proposé pour adoption. Cette procédure de «double discussion» laisse aux participants de la Conférence le temps nécessaire pour analyser le projet d'instrument et formuler des observations. La majorité des deux tiers est requise pour qu'une norme soit adoptée.

Adoption d'une norme internationale du travail



Qui adopte les normes internationales du travail?

La Conférence internationale du Travail réunit des délégations de tous les États

Membres de l'OIT. Chaque délégation comprend:

2 délégués du gouvernement

1 délégué des employeurs

1 délégué des travailleurs

Chaque délégué (gouvernement, employeur et travailleur) dispose d'une voix égale lors des votes en séance plénière.

Ratification des conventions et des protocoles

Les États Membres de l'OIT doivent soumettre les conventions et les protocoles adoptés lors de la Conférence internationale du Travail à l'autorité nationale compétente en vue de la promulgation d'une législation pertinente ou de l'adoption d'autres mesures, notamment la ratification. Une convention ou un protocole adoptés entrent normalement en vigueur douze mois après avoir été ratifiés par deux États Membres. La ratification est une procédure formelle par laquelle les États reconnaissent qu'une convention ou un protocole a force obligatoire. Lorsqu'un État a ratifié une convention ou un protocole, il doit se soumettre au système de contrôle régulier de l'OIT, chargé de s'assurer du respect des dispositions de ces instruments. Pour en savoir davantage sur le système de contrôle de l'OIT, voir le chapitre 3.

Universalité et souplesse

Les normes sont adoptées à la majorité des deux tiers des voix des mandants de l'OIT et reflètent donc des principes universellement reconnus. Par ailleurs, elles prennent en compte le fait que les cultures, l'histoire, les systèmes juridiques et les niveaux de développement économique ne sont pas les mêmes dans tous les pays. La plupart des normes ont été formulées de façon à être suffisamment souples pour être traduites dans les lois et les pratiques nationales compte tenu de ces différences. Ainsi, les normes relatives au salaire minimum n'obligent pas les États Membres à fixer un salaire minimum spécifique mais à mettre en place un système et des procédures permettant de fixer des niveaux de salaire minimum adaptés à leur développement économique. D'autres normes contiennent des «clauses de souplesse» qui permettent aux pays de fixer provisoirement des normes moins contraignantes que celles normalement prévues, d'exclure certaines catégories de travailleurs de l'application d'une convention ou de ne mettre en œuvre que certaines parties d'un instrument. Les États qui ratifient une convention sont en général tenus de faire savoir, par une déclaration adressée au Directeur général du BIT, s'ils se prévalent d'une des clauses de souplesse et de ne faire usage de ces clauses qu'en consultation avec les partenaires sociaux. Toutefois, aucune réserve ne peut être faite à l'égard des conventions de l'OIT.

Actualisation des normes internationales du travail

Il existe actuellement 189 conventions, 205 recommandations – dont certaines remontent à 1919 – et 6 protocoles. Comme on peut s’y attendre, certains de ces instruments ne correspondent plus aux besoins actuels et c’est pourquoi l’OIT adopte des *conventions révisées* qui en remplacent de plus anciennes ou des protocoles qui ajoutent de nouvelles dispositions à des conventions antérieures.

Mécanisme d’examen des normes (MEN)

Le MEN est un mécanisme faisant partie intégrante de la politique normative de l’OIT pour s’assurer que le corpus des normes est cohérent et à jour et qu’il répond aux changements constants dans le monde du travail en vue d’assurer la protection des travailleurs et de prendre en compte les besoins des entreprises durables.

Le MEN a été établi par le Conseil d’administration en novembre 2011, mais il est devenu opérationnel à un stade ultérieur, soit en 2015, à la suite de deux décisions:

- une décision prise en mars 2015 par le Conseil d’administration d’établir, dans le cadre du MEN, un groupe de travail tripartite composé de 32 membres (16 représentants des gouvernements, 8 représentants des employeurs et 8 représentants des travailleurs);
- une décision prise en novembre 2015 en vue d’adopter le mandat du Groupe de travail tripartite du MEN.

Le groupe de travail tripartite du MEN a été chargé d’examiner les normes internationales du travail de l’OIT en vue de faire des recommandations au Conseil d’administration concernant les points suivants:

- le statut des instruments examinés: les instruments «à jour», les instruments «appelant de nouvelles actions en vue de maintenir une pertinence continue et future» et les instruments «dépassés»;
- le recensement des lacunes dans la couverture, y compris celles nécessitant de nouvelles normes;
- des mesures de suivi concrètes assorties de délais de mise en œuvre, le cas échéant.

Le groupe de travail tripartite du MEN se réunit une fois par année et se penche sur différents instruments en adoptant une approche thématique. Parallèlement au lancement d'un mécanisme d'examen des normes, l'entrée en vigueur en octobre 2015 de l'Instrument pour l'amendement de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail de 1997 a renforcé les efforts de l'OIT pour s'assurer qu'elle dispose d'un corpus de normes de travail cohérent et actualisé servant de référence mondiale. Avec l'entrée en vigueur de l'Instrument pour l'amendement de la Constitution, la Conférence est désormais habilitée, à la majorité des deux tiers et sur recommandation du Conseil d'administration, à abroger une convention en vigueur s'il apparaît que celle-ci a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation. Lors de sa session de juin 2017, la Conférence a entamé sa première discussion qui a suivi l'entrée en vigueur de l'Instrument pour l'amendement et a examiné et adopté l'abrogation de quatre conventions internationales du travail et le retrait de deux conventions internationales du travail. À sa session de juin 2018, la Conférence a adopté l'abrogation de 6 autres conventions et le retrait de 3 recommandations.

COMMENT LES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL SONT-ELLES UTILISÉES?

Des modèles et des objectifs pour la législation du travail

Les normes internationales du travail sont avant tout des outils pour les gouvernements qui, en consultation avec les employeurs et les travailleurs, cherchent à élaborer et à faire appliquer une législation du travail et une politique sociale dans le respect de normes convenues à l'échelle internationale. Pour de nombreux pays, la première étape consiste à décider d'envisager la ratification d'une convention de l'OIT. Certains commencent souvent par revoir et, si nécessaire, réviser leur législation et leurs politiques afin de les mettre en conformité avec l'instrument qu'ils souhaitent ratifier. Les normes internationales du travail servent alors d'objectifs à l'harmonisation des lois et pratiques nationales dans un domaine particulier; la ratification proprement dite peut intervenir ultérieurement à l'occasion du processus de mise en œuvre de la norme. D'autres pays décident de ne pas ratifier telle ou telle convention mais ils alignent néanmoins leur législation sur les dispositions de cet instrument; les normes de l'OIT leur servent de modèle pour formuler des lois et des orientations politiques. D'autres pays encore ratifient les conventions de l'OIT assez rapidement et s'efforcent ensuite d'harmoniser leur législation et leurs pratiques nationales avec ces instruments. Les observations des organes de contrôle et l'assistance technique du BIT (voir le chapitre 3) peuvent les aider dans ce processus. Pour ces pays, la ratification constitue la première étape vers l'application d'une norme.

Des sources de droit international appliquées à l'échelon national

Dans de nombreux pays, les traités internationaux ratifiés s'appliquent directement en droit interne. Les instances judiciaires peuvent se prévaloir des normes internationales du travail pour trancher des cas où la législation nationale est inadéquate ou ne dit rien sur le sujet. Elles peuvent aussi avoir recours à des définitions telles que celles du «travail forcé» ou de la «discrimination» figurant dans les normes. Par ailleurs, à côté d'initiatives volontaires et des régulations non juridiques, la mobilisation du registre du droit est une des formes que prend la diffusion des normes internationales. En effet, le recours à ces normes par les plus hautes instances judiciaires de certains pays, observé depuis une décennie par l'OIT, témoigne du caractère croissant de leur réception et de leur utilisation au niveau national. Ainsi, les systèmes nationaux et internationaux de régulation du travail se nourrissent mutuellement. Les normes internationales du travail apparaissent donc comme une référence universelle pour un nombre de plus en plus important d'acteurs de la scène internationale

qui en investissent le registre. Le droit international du travail, à travers la multiplicité de ses usages, devient ainsi un langage incontournable dans la dénonciation des inégalités du monde du travail et dans la régulation des rapports, des conditions et des conflits au travail, se traduisant par un respect accru des valeurs défendues par l'OIT.

Des principes directeurs d'une politique sociale

En plus de donner forme à des législations, les normes internationales du travail peuvent fournir des orientations pour l'élaboration des politiques nationales et locales, par exemple sur l'emploi ou sur le travail et la famille. Elles peuvent servir à améliorer des structures administratives comme celles de l'administration et de l'inspection du travail, de la sécurité sociale et des services de l'emploi. Elles peuvent également être des sources de bonnes relations professionnelles que les organismes de résolution des conflits du travail appliquent ou servir de modèles pour l'élaboration de conventions collectives.

Autres domaines d'influence

Si les principaux utilisateurs des normes internationales du travail sont les mandants de l'OIT, ils ne sont pas les seuls à trouver que ce sont des outils utiles. En effet, de nouveaux acteurs utilisent les normes internationales du travail et participent ainsi à leur diffusion sur le plan international.

- **Responsabilité sociale des entreprises (RSE) – la promotion de pratiques inclusives, responsables et durables sur le lieu de travail**

L'OIT définit la RSE comme la façon dont les entreprises prennent en considération les effets de leurs activités sur la société et affirment leurs principes et leurs valeurs tant dans l'application de leurs méthodes et procédés internes que dans leurs relations avec d'autres acteurs. En effet, l'intérêt croissant des consommateurs pour la dimension éthique des produits et pour les conditions de travail dans lesquelles ils sont réalisés a conduit les entreprises multinationales à adopter des codes de conduite de leur propre initiative pour régir les conditions de travail sur leurs sites de production et celles de leur chaîne d'approvisionnement. La plupart des 500 plus grandes entreprises aux États-Unis et au Royaume-Uni ont adopté des codes de conduite dont beaucoup font référence à des principes dérivés des normes de l'OIT. Certes ces codes n'ont pas vocation à remplacer des instruments internationaux contraignants mais ils jouent un rôle

important en contribuant à faire connaître les principes contenus dans les normes internationales du travail.

L'OIT peut jouer un rôle important dans la responsabilité des entreprises à respecter les droits humains à travers les deux points de référence que sont la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) et la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, dont une version révisée a été adoptée en 2017 par le Conseil d'administration pour répondre aux nouvelles réalités économiques, notamment l'augmentation des investissements internationaux et des échanges commerciaux, et la croissance des chaînes d'approvisionnement mondiales. Cette révision a enrichi la Déclaration sur les entreprises multinationales par l'ajout de principes qui traitent de thèmes particuliers du travail décent relatifs à la sécurité sociale, au travail forcé, à la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, aux salaires, à l'accès des victimes à des voies de recours et d'indemnisation. Elle fournit par ailleurs des orientations sur les processus de «diligence raisonnable» pour concrétiser le travail décent, pour la création d'emplois décents, d'entreprises durables, pour une croissance plus inclusive et un meilleur partage des bénéfices des investissements directs à l'étranger, qui sont particulièrement pertinents pour la réalisation de l'objectif de développement durable 8. En outre, de nombreuses initiatives promouvant des pratiques d'entreprises inclusives, responsables et durables font référence aux instruments de l'OIT, tels que les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence «Protéger, respecter et réparer» des Nations Unies, le Pacte mondial des Nations Unies et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

En 2009, l'OIT a créé un service d'assistance – Helpdesk du BIT – qui fournit aux mandants et aux entreprises un accès facilité aux informations, une assistance, des services d'orientation et de conseil relatifs à la RSE et à l'application des normes du travail afin d'aligner les opérations des entreprises avec les normes internationales du travail⁵.

- **Autres organisations internationales**

La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable souligne que «d'autres organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes peuvent apporter une contribution importante», en particulier à travers les objectifs de l'Agenda du travail décent. D'autres institutions internationales ont régulièrement recours aux normes internationales du travail dans le cadre de leurs

activités. Des rapports sur l'application de ces normes sont régulièrement envoyés aux organes de l'Organisation des Nations Unies chargés des droits humains et à d'autres organismes internationaux. Des institutions financières multilatérales, comme la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement ou encore la Banque africaine de développement (BAD), ont intégré certains aspects des normes du travail dans plusieurs de leurs activités. Depuis 2013, la BAD a par exemple introduit dans sa politique de sauvegarde environnementale et sociale une sauvegarde opérationnelle relative aux conditions de travail et de sécurité et santé (sauvegarde opérationnelle 5), qui définit les exigences de la BAD envers ses emprunteurs ou ses clients, faisant explicitement référence aux normes fondamentales du travail de l'OIT. Se faisant, la BAD s'inscrit dans la lignée d'autres bailleurs de fonds internationaux qui ont adopté des approches similaires sur leur politique de sauvegarde ou d'autres documents de stratégie: la Banque mondiale dans le cadre de son processus de Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ou le critère de performance 2 de la Société financière internationale (qui fait partie du groupe de la Banque mondiale) qui reconnaît que l'objectif de la croissance économique par le biais de la création d'emplois doit également respecter la protection des droits fondamentaux des travailleurs. En outre, les normes internationales du travail ont un impact direct sur des secteurs aussi mondialisés que celui du transport maritime. Elles sont utilisées non seulement pour donner forme à la législation maritime nationale des États Membres, mais elles servent également de référence pour les inspections des navires par l'État du port et ont une incidence directe sur les réglementations et les codes d'autres organismes internationaux comme l'Organisation maritime internationale.

- **Accords de libre-échange**

Un nombre croissant d'accords bilatéraux et multilatéraux de libre-échange, ainsi que d'accords d'intégration économique régionaux, contiennent des dispositions sociales relatives aux droits des travailleurs. En effet, le nombre d'accords de libre-échange comportant des clauses relatives au travail a augmenté de manière significative au cours des deux dernières décennies: 70 accords contenaient de tels dispositifs en 2016, contre 58 en 2013, 21 en 2005 et 4 en 1995⁶. Les accords font de plus en plus référence aux instruments de l'OIT dans leurs clauses du travail, en particulier à la Déclaration de 1998 et, dans le cas des récents accords de l'Union européenne, aux conventions de l'OIT. Depuis 2013, 80 pour cent des accords qui sont entrés en application contiennent de telles dispositions, à commencer par les accords impliquant l'Union européenne, les États-Unis ou encore le Canada. Ce type de dispositifs est toutefois

apparu très tôt; par exemple, dans le cadre de l'Union européenne, le régime spécial d'incitations en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (système généralisé de préférences – SGP+) octroie des avantages supplémentaires aux pays qui appliquent certaines normes internationales relatives aux droits des travailleurs et aux droits humains. Ou encore, depuis la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1992, complété en 1994 par un Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) (cet accord par ailleurs a été entièrement renégocié en octobre 2018), plusieurs accords de libre-échange ont été signés par les États-Unis avec des pays tels que le Chili, la République de Corée, le Maroc, la Jordanie, Singapour et les pays d'Amérique centrale. Dans ces accords, les pays signataires ont réaffirmé leur engagement vis-à-vis de l'OIT, et en particulier en ce qui concerne le respect et la promotion de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. Plus récemment, l'Accord de libre-échange entre le Japon et l'Union européenne, signé en 2017, fait référence à l'Agenda du travail décent et à la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 en tant que normes s'imposant aux parties, qui devront par ailleurs s'efforcer de ratifier les huit conventions fondamentales de l'OIT. L'accord contient également des dispositions sur la responsabilité sociale des entreprises avec des références à la Déclaration tripartite sur les entreprises et multinationales et la politique sociale de l'OIT.

- **Société civile**

Des associations de défense d'intérêts et des organisations non gouvernementales s'appuient sur les normes internationales du travail pour préconiser des changements dans les politiques, la législation ou les pratiques.

Le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs

Les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs jouent un rôle essentiel dans le système des normes internationales du travail, non seulement en tant qu'utilisateurs, mais en tant que mandants de l'Organisation: elles participent au choix des thèmes des nouvelles normes de l'OIT et à l'élaboration des textes; leurs votes peuvent déterminer si la Conférence internationale du Travail adopte un nouveau projet de norme. Lorsqu'une convention est adoptée, les employeurs et les travailleurs peuvent encourager le gouvernement à la ratifier. Si la convention est ratifiée, le gouvernement est tenu d'envoyer régulièrement au BIT un rapport sur son application en droit et en pratique (cela vaut aussi pour

les protocoles). Ce rapport doit également être transmis aux organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, qui peuvent faire des commentaires sur son contenu. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent aussi envoyer directement au BIT des informations sur l'application des conventions en vertu de l'article 23 (2) de la Constitution. Elles peuvent entamer une procédure de réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT. En tant que mandants de l'Organisation, elles participent également aux comités tripartites chargés d'examiner ces réclamations. En outre, un délégué des employeurs ou des travailleurs à la Conférence internationale du Travail peut déposer une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution. Si un État Membre a ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, comme l'ont fait 144 pays à ce jour, il est obligé d'organiser des consultations tripartites au niveau national sur les projets d'instruments qui seront discutés à la Conférence, sur les instruments à soumettre aux autorités compétentes, sur les rapports concernant les conventions ratifiées, sur les mesures relatives aux conventions non ratifiées et aux recommandations et sur les propositions de dénonciation de conventions.

Liberté syndicale
Négociation collective
Travail forcé
Travail des enfants
Égalité de chances et de traitement
Consultations tripartites
Administration du travail
Inspection du travail
Politique de l'emploi
Promotion de l'emploi
Orientation et formation professionnelles
Sécurité de l'emploi
Politique sociale
Salaires
Temps de travail
Sécurité et santé au travail
Sécurité sociale
Protection de la maternité
Travailleurs domestiques
Travailleurs migrants
Gens de mer
Pêcheurs
Dockers
Peuples indigènes et tribaux
Autres catégories particulières de travailleurs

LES THÈMES TRAITÉS DANS LES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Les normes internationales du travail répondent aux besoins et aux difficultés sans cesse plus nombreux que rencontrent les travailleurs et les employeurs dans l'économie mondiale. Le chapitre suivant introduit les thèmes abordés par ces normes et présente les conventions et recommandations pertinentes. Il expose également les problèmes qui existent actuellement dans des domaines particuliers et montre comment les normes internationales du travail peuvent contribuer à l'identification de solutions. Enfin, il cite quelques exemples dans lesquels l'application des normes internationales du travail ou des principes qu'elles contiennent a eu des effets positifs dans une situation particulière.

Ce chapitre présente sous forme de résumés un choix de conventions et recommandations pertinentes de l'OIT. Ces résumés sont proposés à des fins d'information et ne dispensent pas de consulter les textes officiels. De nombreuses autres conventions et recommandations n'ont pas été résumées, bien que plusieurs d'entre elles soient pertinentes et en vigueur. La liste complète des normes de l'OIT par sujet et statut peut être consultée sur le site Internet du BIT www.ilo.org/normes. Les exemples ont été choisis dans le but d'illustrer le propos et non pas de mettre en exergue tel ou tel pays ni une situation particulière.



Le principe de la liberté syndicale est au cœur des valeurs de l'OIT: il est consacré par la Constitution de l'Organisation (1919), la Déclaration de Philadelphie (1944) et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998). C'est également un droit proclamé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948). Le droit de constituer des organisations d'employeurs et de travailleurs est la condition préalable à des négociations collectives et à un dialogue social sain. Néanmoins, l'application de ces droits et principes soulève toujours des difficultés dans de nombreux pays. Il arrive que, dans certains pays, la liberté syndicale soit déniée à certaines catégories de travailleurs (comme les fonctionnaires, les gens de mer, les travailleurs des zones franches d'exportation), que les activités des organisations d'employeurs et de travailleurs soient suspendues illégalement ou fassent l'objet d'actes d'ingérence, et, dans des cas extrêmes, que des syndicalistes soient arrêtés ou exécutés. Les normes de l'OIT, appliquées avec le concours du Comité de la liberté syndicale (voir le chapitre 3) et des autres organes de contrôle, contribuent à la résolution des difficultés qui font obstacle au respect de ce droit fondamental dans le monde entier.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Aux termes de cette convention fondamentale, les travailleurs et les employeurs ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier. Les organisations de travailleurs et d'employeurs s'établissent librement et ne peuvent être dissoutes ou suspendues par voie administrative. Elles ont également le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

En vertu de cette convention fondamentale, les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale, notamment ceux ayant pour but de subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat, ou de congédier un travailleur en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales. Les organisations de travailleurs

et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des uns à l'égard des autres, notamment les mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autres dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'employeurs ou d'une organisation d'employeurs. La convention consacre également le droit de négociation collective (voir également la rubrique concernant la négociation collective).

Convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971

Les représentants des travailleurs dans l'entreprise doivent bénéficier d'une protection efficace contre toutes mesures qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, et qui seraient motivées par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs, leur affiliation syndicale ou leur participation à des activités syndicales, pour autant qu'ils agissent conformément aux lois, conventions collectives ou autres arrangements conventionnels en vigueur. Des facilités doivent être accordées, dans l'entreprise, aux représentants des travailleurs, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions.

Convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975

Toutes les catégories de travailleurs ruraux, qu'il s'agisse de salariés ou de personnes travaillant à leur compte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. Les principes de la liberté syndicale devront être respectés pleinement; les organisations de travailleurs ruraux devront être indépendantes et établies sur une base volontaire et ne devront être soumises à aucune ingérence, contrainte ou mesure répressive. La politique nationale doit faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations de travailleurs ruraux, fortes et indépendantes, comme moyen efficace d'assurer que ces travailleurs participent au développement économique et social.

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Cette convention assure aux agents publics, tels qu'ils y sont définis, une protection adéquate en ce qui concerne leur emploi contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale. Les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques et d'une protection adéquate contre tous

actes d'ingérence des autorités publiques dans leur création, leur fonctionnement et leur administration (voir également ci-après la rubrique concernant la négociation collective).

La liberté syndicale en ligne de mire

Bien que la liberté syndicale soit reconnue comme un droit fondamental au travail, les organisations syndicales et leurs membres sont toujours exposés à des violations graves de leurs droits. Dans sa dernière publication phare sur les violations des droits syndicaux (2017), la Confédération syndicale internationale (CIS) estimait que les travailleurs sont exposés à la violence physique et aux menaces dans 59 pays à travers le monde (sur 139 pays examinés)⁷. En 2017, des syndicalistes ont été assassinés dans les 11 pays suivants: le Bangladesh, le Brésil, la Colombie, le Guatemala, le Honduras, l'Italie, la Mauritanie, le Mexique, le Pérou, les Philippines et le Venezuela. En 2017 également, la liberté d'expression et la liberté de réunion ont été bafouées dans 50 pays. Au-delà, 84 pays excluent certaines catégories de travailleurs de la législation du travail. La CIS a lancé en 2014 un «indice des droits dans le monde» classant 139 pays à partir de 97 indicateurs internationalement reconnus, afin de déterminer le lieu où les droits des travailleurs sont les mieux protégés dans la loi comme dans la pratique. Selon ce classement, dans 46 pays, les droits syndicaux ne sont pas garantis, notamment du fait de l'absence d'un État de droit, les travailleurs faisant alors l'objet de pratiques du travail iniques, contre 32 en 2014. La question de la liberté syndicale ne concerne pas que les travailleurs. Des employeurs ont en effet déposé au fil des années des plaintes devant le Comité de la liberté syndicale concernant notamment des ingérences illégales dans les activités de leurs organisations.

NÉGOCIATION COLLECTIVE

La liberté syndicale permet que les travailleurs et les employeurs puissent se regrouper pour négocier de façon efficace les conditions de travail. Associées à une liberté syndicale forte, de bonnes pratiques de négociation collective garantissent que travailleurs et employeurs ont un poids égal dans les négociations et que les décisions prises seront justes et équitables. La négociation collective permet aux deux parties de négocier une relation de travail équitable et empêche les conflits du travail coûteux. Ainsi, certaines études ont montré dans le passé que, dans les pays dotés de systèmes de négociations collectives bien coordonnées, il y avait en général moins d'inégalités salariales, le chômage était moins important et moins persistant, et les grèves étaient moins nombreuses et plus courtes que dans les pays où la négociation collective n'était pas aussi bien organisée. De bonnes pratiques de négociation collective ont parfois été l'un des éléments qui ont permis à certains pays de surmonter des crises financières passagères. Les normes de l'OIT encouragent la négociation collective et contribuent à faire en sorte que de bonnes relations de travail profitent à tous.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Aux termes de cette convention fondamentale, des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire entre employeurs, ou organisations d'employeurs, et organisations de travailleurs, en vue de régler les conditions d'emploi par le biais de conventions collectives (voir également la rubrique concernant la liberté syndicale).

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

La convention préconise le recours à la négociation collective pour les agents publics ou à toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination des conditions d'emploi. Elle précise également que les différends doivent être réglés par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage.



Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Cette convention définit la négociation collective et demande qu'elle soit encouragée dans toutes les branches de l'activité économique, y compris dans la fonction publique.

La négociation collective dans le secteur du vêtement en Jordanie

Quelque 65 000 travailleurs sont employés dans le secteur du vêtement en Jordanie; les trois quarts d'entre eux sont des travailleurs migrants, principalement d'Asie du Sud et du Sud-Est⁸. Suite à une série de conflits collectifs relatifs aux conditions de vie et de travail, une convention collective sectorielle a été signée en mai 2013. Cet accord global de deux ans, le premier du genre en Jordanie, pays ayant ratifié la convention n° 98, a constitué un important pas en avant dans l'utilisation de la négociation collective volontaire pour réglementer les conditions de travail dans le secteur du vêtement. La convention collective a été révisée et renouvelée deux fois: d'abord en 2015, puis à nouveau en 2017. Signée entre deux associations d'employeurs – l'association des exportateurs d'habillement, d'accessoires et de textiles (Jordan Garments, Accessories and Textiles Association – JGATE) et l'association des propriétaires d'usines, d'ateliers et de vêtements (Association of Owners of Factories, Workshops and Garments), avec le syndicat général des travailleurs de l'industrie du vêtement et du tissage (General Trade Union of Workers in Textile, Garment and Clothing Industries –, la convention a conduit à des changements significatifs et tangibles dans le secteur du vêtement, notamment: l'introduction d'une prime d'ancienneté, l'harmonisation des conditions de travail et d'emploi clés (salaires, prestations de sécurité sociale et rémunération des heures supplémentaires) entre travailleurs migrants et ressortissants jordaniens et la fourniture de soins médicaux d'urgence. L'inclusion dans la convention de clauses accordant aux syndicats l'accès aux usines et aux dortoirs a facilité la création de comités de travailleurs, l'élection de dirigeants et l'éducation et l'information des travailleurs sur leurs droits et responsabilités. En tant qu'accord sectoriel, la convention couvre tous les travailleurs et toutes les entreprises de l'industrie du vêtement⁹.

**Droit d'association (agriculture) et organisations de travailleurs ruraux:
donner une voix aux travailleurs ruraux**

En 2015, l'étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a porté sur la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, la convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, et la recommandation (n° 149) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975. En choisissant de consacrer l'étude d'ensemble à ces instruments, le BIT a voulu rappeler que les travailleurs agricoles sont souvent privés du droit d'organisation et de négociation collective, et que les travailleurs ruraux sont particulièrement vulnérables, car ils sont insuffisamment protégés par la loi et ont un accès limité aux mécanismes d'action collective. Bien que l'importance de l'agriculture et de l'économie rurale sur le plan mondial ne soit plus à démontrer, peu d'informations fiables et comparables (notamment des données ventilées par âge et sexe) existent sur la nature, le poids économique et la réalité, voire l'ampleur, de ce phénomène, en raison de la nature même de ce secteur. En particulier, les définitions de l'économie rurale, de l'agriculture et des travailleurs ruraux ou agricoles diffèrent considérablement selon les pays, de sorte que les comparaisons nationales sont souvent peu fiables. Selon les données du BIT, environ 40 pour cent de la population en âge de travailler vit en régions rurales, avec des disparités importantes entre les pays.

La majorité de ces travailleurs n'occupe pas un emploi salarié dans l'économie formelle, mais travaille à son compte ou exerce un travail familial non rémunéré, par exemple dans l'agriculture, notamment de subsistance. Dans les régions rurales, l'emploi informel représente 82,1 pour cent de l'emploi rural total et 98,6 pour cent de l'emploi agricole; en revanche, seuls 24,5 pour cent des travailleurs des régions urbaines occupent un emploi informel. Presque huit travailleurs pauvres sur dix vivent avec moins de 1,25 dollar É.-U. par jour habitent dans les régions rurales, ce qui démontre que la plupart des emplois en régions rurales ne garantissent pas aux travailleurs un revenu suffisant pour nourrir adéquatement leur famille; la rémunération des employés y est généralement plus faible qu'en milieu urbain. Enfin, moins de 20 pour cent des travailleurs agricoles ont accès à une protection sociale de base.

TRAVAIL FORCÉ



Bien que le travail forcé soit universellement condamné, selon les estimations de l'OIT, 24,9 millions de personnes en sont victimes à travers le monde. Parmi ces victimes, 20,8 millions (soit 83 pour cent) sont exploités dans l'économie privée, par des particuliers ou des entreprises privées; les 4,1 millions restants (17 pour cent) sont concernés par des formes de travail forcé imposées par l'État. Parmi les personnes exploitées par les particuliers et les entreprises privées, 8 millions (soit 19 pour cent) sont victimes d'exploitation sexuelle et 16 millions (64 pour cent) de travail forcé. Dans l'économie privée, le travail forcé génère environ 150 milliards de dollars de profits illégaux par an: deux tiers du total (soit 99 milliards de dollars) proviennent de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales, tandis que les 51 autres milliards résultent du travail forcé, notamment dans le travail domestique, l'agriculture et d'autres activités économiques¹⁰.

L'esclavage traditionnel perdure dans certaines régions d'Afrique, tandis que le travail forcé sous la forme de systèmes de recrutement coercitifs existe dans de nombreux pays d'Amérique latine, dans certaines régions des Caraïbes et dans d'autres parties du monde. Dans de nombreux pays, les employés de maison sont piégés dans des situations de travail forcé, et ils sont souvent retenus au domicile de leur employeur par la menace ou la violence. La servitude pour dette subsiste en Asie du Sud, où des millions d'hommes, de femmes et d'enfants sont enchaînés à leur travail par un cercle vicieux d'endettement. En Europe et en Amérique du Nord, un nombre considérable de femmes et d'enfants sont victimes de trafiquants qui les vendent à des réseaux de prostitution forcée ou à des ateliers clandestins. Enfin, le travail forcé reste un moyen de punir les personnes qui ont osé exprimer leurs opinions politiques.

Pour beaucoup de gouvernements, l'élimination du travail forcé reste l'un des grands défis du XXI^e siècle. Le travail forcé est non seulement une violation grave d'un droit humain fondamental, mais il est aussi l'une des principales causes de la pauvreté et compromet le développement économique. Les normes de l'OIT sur le travail forcé, associées à une assistance technique bien ciblée, constituent les principaux outils internationaux pour lutter contre ce fléau.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

Cette convention fondamentale interdit toute forme de travail forcé ou obligatoire qu'elle définit ainsi: «Tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré». Des exceptions sont prévues pour un travail exigé dans le cadre du service militaire obligatoire, faisant partie des obligations civiles normales ou résultant d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire (à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que l'individu ne soit pas engagé par des particuliers, compagnies ou personnes morales privées ou mis à leur disposition), dans les cas de force majeure ou pour de petits travaux de village exécutés dans l'intérêt direct de la collectivité par les membres de celle-ci. La convention précise également que le fait d'exiger illégalement un travail forcé ou obligatoire doit être passible de sanctions pénales et demande aux États qui l'ont ratifiée de faire en sorte que les sanctions pertinentes prévues par la loi soient appropriées et strictement appliquées.

Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957

Cette convention fondamentale interdit le travail forcé ou obligatoire en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi; en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique; en tant que mesure de discipline du travail; en tant que punition pour avoir participé à des grèves; et en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse.

Alors que ces deux instruments sont parmi ceux qui ont fait l'objet du plus grand nombre de ratifications, la persistance à grande échelle des pratiques de travail forcé a souligné les graves lacunes qui existaient encore dans la mise en œuvre. Ce constat a poussé le Conseil d'administration du BIT à demander à la Conférence de mener un débat en juin 2014 pour examiner l'adoption d'un instrument pour compléter la convention n° 29. Cette demande a abouti à l'adoption des instruments suivants: **le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, et la recommandation (n° 203) sur le travail forcé (mesures complémentaires), 2014.**

Le protocole de 2014 sur le travail forcé est un instrument juridique contraignant qui vise à faire avancer la prévention, la protection et les mesures d'indemnisation, ainsi qu'à redoubler d'efforts pour éliminer les formes contemporaines d'esclavage. Le protocole est entré en vigueur en novembre 2016 et avait déjà été ratifié par 27 pays au 30 novembre 2018.

Le travail forcé en pratique

Les organes de contrôle de l'OIT ont souligné à de nombreuses reprises l'importance d'adopter une stratégie nationale de lutte contre le travail forcé en vue d'assurer une action globale et concertée des acteurs publics compétents, avec une référence particulière à l'inspection du travail, aux forces de l'ordre et aux autorités de poursuites et judiciaires. Une politique nationale claire constitue le point de départ de toute démarche visant à prévenir et à réprimer le travail forcé, et à protéger les victimes; elle devrait notamment mettre l'accent sur l'identification des secteurs et professions prioritaires, la sensibilisation du public, le renforcement des capacités institutionnelles et leur coordination, la protection des victimes, leur accès à la justice et leur indemnisation. Tous ces aspects ont été développés dans le protocole de 2014 et les États commencent à faire rapport sur les mesures prises dans ces différents domaines. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a d'ores et déjà noté les initiatives prises dans un très grand nombre de pays pour mettre en œuvre une approche multisectorielle et coordonnée en particulier dans le domaine de la lutte contre la traite des personnes. Par exemple:

- Au Salvador avec l'adoption de la loi spéciale contre la traite des personnes (décret n° 824 du 16 octobre 2014). La loi repose sur une définition élargie du délit de traite des personnes et dispose que la politique nationale contre la traite des personnes s'appuie sur les axes stratégiques suivants: la détection, la prévention, et la sanction du crime de traite des personnes, l'assistance et la protection intégrale des victimes et la restitution de leurs droits ainsi que la coordination et la coopération.
- Au Royaume-Uni avec l'adoption en 2015 de la loi sur l'esclavage moderne qui définit les éléments constitutifs des délits d'esclavage, de servitude, de travail forcé ou obligatoire et de traite des personnes. La loi prévoit également l'institution d'un poste de commissaire indépendant antiesclavage; elle renforce les pouvoirs des autorités chargées de l'application de la loi, en autorisant les tribunaux à rendre des ordonnances préventives, à décider de la confiscation des biens, ou à rendre des ordonnances de réparation contre les délinquants qui devront payer des indemnités aux victimes; elle exige des établissements commerciaux qu'ils publient annuellement une déclaration indiquant les mesures prises pour éradiquer l'esclavage moderne de leur organisation et de leurs chaînes d'approvisionnement.

TRAVAIL DES ENFANTS

Le travail des enfants constitue une violation fondamentale des droits de la personne, et il est démontré qu'il freine leur développement, ce qui peut entraîner des lésions physiques ou psychologiques à vie. Les faits montrent qu'il existe un lien étroit entre la pauvreté des ménages et le travail des enfants et que le travail des enfants perpétue la pauvreté de génération en génération en les tenant à l'écart de l'école et en limitant leurs possibilités de promotion sociale. Cette diminution des ressources humaines a été liée à une croissance économique faible et à un développement social lent. Selon des études récentes du BIT, l'élimination du travail des enfants dans les économies en transition et en développement pourrait générer des avantages économiques bien supérieurs aux coûts liés principalement aux investissements pour l'amélioration des services sociaux et éducatifs. Les normes fondamentales de l'OIT sur le travail des enfants sont les deux piliers juridiques de la lutte globale contre ce fléau.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973

Cette convention fondamentale fixe à 15 ans (13 ans pour les travaux légers) l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail et à 18 ans (16 ans dans certaines conditions strictement définies) l'âge minimum pour les travaux dangereux. Elle prévoit la possibilité de fixer, dans un premier temps, l'âge minimum à 14 ans (12 ans pour des travaux légers) dans les cas où l'économie et les institutions scolaires du pays ne sont pas suffisamment développées.

Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

Selon cette convention fondamentale, le terme «enfant» s'applique à l'ensemble des personnes de moins de 18 ans. Les États qui l'ont ratifiée doivent éliminer les pires formes de travail des enfants, notamment toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés, la prostitution et la pornographie faisant intervenir des enfants, l'utilisation d'enfants aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, et les travaux qui sont susceptibles de nuire à la sécurité, à la santé ou à la moralité de l'enfant. La convention demande aux États qui l'ont ratifiée de prévoir l'aide directe nécessaire et appropriée pour soustraire les enfants aux pires formes de travail et de garantir leur réadaptation et leur intégration sociale. Ces États doivent également assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et,



lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour les enfants qui auront été soustraits aux pires formes de travail.

À ce jour, 171 pays ont ratifié la convention n° 138 et 182 pays ont ratifié la convention n° 182. Il ne manque donc plus que 5 ratifications pour obtenir la ratification universelle de la convention n° 182.

Le travail des enfants en chiffres

Le BIT estime que 152 millions d'enfants travaillent dans le monde, soit environ 10 pour cent de la population totale des enfants. Environ 73 millions d'enfants âgés de 5 à 17 ans travaillent dans des conditions dangereuses, dont 35,4 millions ont entre 5 et 14 ans et 37,1 millions ont entre 14 et 17 ans. Le travail des enfants existe surtout dans le secteur agricole, qui représente à lui seul 71 pour cent du travail des enfants, soit environ 108 millions d'enfants. Même si beaucoup reste à faire, des progrès ont été obtenus: le nombre d'enfants qui travaillent a baissé de plus d'un tiers entre 2000 et 2016, avec une réduction d'environ 94 millions d'enfants au travail¹¹.

Par région, il reste:

72,1 millions d'enfants (âgés de 5 à 17 ans)

en situation de travail des enfants en Afrique

62,1 millions en Asie et dans le Pacifique

10,7 millions en Amérique

1,2 million dans les États arabes

5,5 millions en Europe et en Asie centrale



La lutte contre le travail des enfants ne se limite pas toutefois aux pays les plus pauvres. Alors que l'incidence du travail des enfants est plus élevée dans les pays pauvres (19,4 pour cent des enfants des pays à revenu faible sont en situation de travail des enfants, contre 8,5 pour cent dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, 6,6 pour cent dans les pays à revenu intermédiaire supérieur et 1,2 pour cent dans les pays à revenu supérieur), on retrouve le plus grand nombre d'enfants qui travaillent dans les pays à revenu intermédiaire.

Les dernières estimations mondiales du travail des enfants de l'OIT montrent que les pays à revenu intermédiaire représentent en effet un total de 84 millions d'enfants en situation de travail des enfants, contre 65 millions

dans les pays les plus pauvres. Ces statistiques indiquent clairement que, si les pays les plus pauvres ont besoin d'une attention particulière, la lutte contre le travail des enfants ne sera pas gagnée en se concentrant uniquement sur les pays les plus pauvres.

Les normes sur le travail des enfants dans la pratique: la lutte contre le travail des enfants en Ouzbékistan et au Brésil

La convention n° 182 constitue un engagement pour éliminer les pires formes de travail des enfants, y compris l'utilisation des enfants dans les travaux dangereux. En 2008, l'Ouzbékistan a ratifié la convention n° 182. Pendant plusieurs années, tant la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations que la Commission de l'application des normes de la Conférence avaient attiré l'attention du gouvernement sur la situation du travail forcé des enfants dans la production de coton et des conditions de travail dangereuses. En 2013, le gouvernement a adopté et mis en œuvre un plan de mesures additionnelles pour la mise en œuvre des conventions n°s 29 et 182. En 2015, le Conseil de coordination national sur le travail des enfants a mis sur pied un mécanisme de suivi qui reçoit des allégations de plainte et enquête sur celles-ci. En outre, l'emploi d'étudiants de moins de 18 ans pour la récolte du coton a été interdit par le Cabinet ministériel à sa session de juin 2016. Les résultats des actions conjointes de contrôle et de supervision entreprises par le BIT et le gouvernement de l'Ouzbékistan depuis 2013 ont fait état de progrès significatifs vers la pleine application de la convention. En général, le travail des enfants n'existe plus lors des récoltes de coton. Le gouvernement de l'Ouzbékistan s'est par ailleurs engagé à rester particulièrement vigilant concernant cette situation. La convention n° 182 a désormais bientôt atteint la ratification universelle, ce qui reflète le très large consensus autour du fait que certaines formes de travail des enfants exigent une action urgente.

Après avoir ratifié la convention n° 182 en 2000 et la convention n° 138 en 2001, le Brésil a fait d'énormes progrès en ce qui concerne l'élimination du travail des enfants. L'activité économique des enfants âgés entre 7 et 17 ans est passée de 19 à 5 pour cent entre 1992 et 2015, alors que la scolarisation est passée de 80 à 95 pour cent¹². Ces progrès ont été atteints notamment grâce à une approche systématique et intégrée favorisant les réformes, à un système de subventions conditionnées à la fréquentation scolaire effective et au renforcement de l'inspection du travail par des équipements et des formations, dont l'établissement d'équipes d'inspection mobile spécialisées.

Aucune société n'échappe aux phénomènes de discrimination. En effet, la discrimination dans l'emploi et au travail est un phénomène universel et en évolution permanente. Partout dans le monde, des millions de femmes et d'hommes se voient refuser l'accès à un travail et à une formation, touchent de maigres salaires ou sont cantonnés dans certains emplois simplement en raison de leur sexe, de la couleur de leur peau, de leur appartenance ethnique ou de leurs croyances, sans que soient prises en compte leurs capacités et leurs qualifications. Ainsi, dans certains pays industrialisés, les travailleuses perçoivent encore, à travail égal ou de valeur égale, un salaire pouvant être de 20 à 25 pour cent inférieur à celui de leurs collègues masculins, témoignant de progrès lents sur ces questions au cours des dernières années. La protection contre la discrimination fait partie des droits humains fondamentaux et elle est indispensable pour que les travailleurs choisissent librement leur emploi, développent pleinement leur potentiel et recueillent les fruits de leur labeur en fonction de leur mérite. Favoriser l'égalité sur le lieu de travail est aussi synonyme d'avantages économiques importants. Pour les employeurs, cela signifie une main-d'œuvre plus abondante, plus diversifiée et d'une plus grande qualité et, pour les travailleurs, un accès plus facile à la formation et des salaires souvent plus élevés. Les bénéfices d'une économie mondialisée sont plus équitablement répartis dans une société égalitaire, ce qui génère une plus grande stabilité sociale et un soutien plus large de la population en faveur du développement économique¹³. Les normes de l'OIT sur l'égalité proposent des outils permettant d'éliminer la discrimination dans tous les aspects liés au travail et dans l'ensemble de la société. Elles constituent également la base à partir de laquelle il faudrait appliquer les stratégies d'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes dans le domaine du travail.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951

Cette convention fondamentale demande aux États qui l'ont ratifiée de garantir l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale. Au sens large, la «rémunération» comprend le salaire ou traitement ordinaire, de base ou minimum, et tous les autres avantages, payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.



Dans son étude d'ensemble de 2012 relative aux 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, la commission d'experts a réitéré le principe déjà formulé dans son observation générale de 2007 sur la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, relatif au concept de «travail de valeur égale» et a rappelé que, «si l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale est un principe largement admis, la notion peut avoir dans la pratique une portée plus difficile à appréhender dans certains pays. La commission a noté que les difficultés d'application de la convention, dans la législation comme dans la pratique, résultent surtout du fait que la notion de «travail de valeur égale» est mal comprise. Cette notion est pourtant au cœur même du droit fondamental des hommes et des femmes à l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et de la promotion de l'égalité.

Notant que de nombreux pays appliquent encore des dispositions légales plus restrictives que le principe énoncé dans la convention étant donné qu'elles ne donnent pas pleinement expression à la notion de «travail de valeur égale», et que ces dispositions freinent les progrès dans la lutte pour l'élimination de la discrimination en matière de rémunération fondée sur le sexe, la commission d'experts a demandé de nouveau aux gouvernements de ces pays de prendre les mesures nécessaires afin de modifier leur législation.

Celle-ci ne devrait pas en effet seulement prévoir l'égalité de rémunération pour un travail égal, pour le même travail ou pour un travail similaire, mais appréhender aussi les situations dans lesquelles les hommes et les femmes accomplissent des travaux différents mais qui sont néanmoins de valeur égale. Pour déterminer si deux travaux sont de valeur égale, il est nécessaire d'adopter des méthodes pour mesurer et comparer leurs valeurs respectives en prenant en compte des facteurs comme les compétences, les responsabilités, l'effort et les conditions de travail.

La convention ne prévoit aucune méthode particulière pour effectuer une telle évaluation. Celle-ci est donc laissée à la discrétion des autorités sur le plan national.

**Convention (n° 111) concernant la discrimination
(emploi et profession), 1958**

Cette convention fondamentale définit la discrimination comme étant «toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession». La convention prévoit aussi la possibilité d'étendre la liste des motifs de discrimination interdits après qu'une consultation avec les représentants des employeurs et des travailleurs ainsi qu'avec les autorités compétentes a été tenue. Les législations nationales ont notamment inclus, ces dernières années, un vaste éventail de motifs interdits de discrimination: parmi d'autres, le statut VIH réel ou supposé, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La convention couvre aussi les discriminations en matière d'accès à l'éducation et la formation professionnelle, d'accès à l'emploi et à certaines professions, ainsi que de conditions d'emploi. Elle demande aux États qui l'ont ratifiée de s'engager à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession, afin d'éliminer toute discrimination dans ce domaine. Ces politiques et ces mesures doivent être régulièrement évaluées et actualisées pour s'assurer qu'elles restent adaptées et effectives compte tenu d'un contexte en évolution permanente.

Dans son étude d'ensemble de 2012 sur les droits fondamentaux au travail, la commission d'experts avait souligné que «la convention exige que la politique nationale d'égalité ait des effets tangibles. Elle doit par conséquent être formulée de manière très claire, ce qui suppose la mise en œuvre de programmes, l'abrogation ou la modification de toutes les lois et pratiques administratives discriminatoires, l'élimination des comportements stéréotypés et des préjugés, la promotion d'un climat de tolérance et la mise en place d'un système de suivi. Il importe que les mesures prises pour lutter contre la discrimination en droit et dans la pratique soient concrètes et ciblées, qu'elles contribuent de manière effective à l'élimination de la discrimination directe et indirecte ainsi qu'à la promotion de l'égalité de chances et de traitement pour toutes les catégories de travailleurs, dans tous les aspects de l'emploi et de la profession, et qu'elles portent sur tous les motifs de discrimination énumérés par la convention. Il peut se révéler nécessaire de traiter différemment certains groupes afin d'éliminer la discrimination et d'assurer une réelle égalité à l'ensemble des groupes couverts par la convention.»

Convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981

En vue d'instaurer l'égalité effective de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes, cette convention précise que chaque État qui l'a ratifiée doit, parmi ses objectifs de politique nationale, viser à permettre aux personnes ayant des responsabilités familiales, qui occupent ou désirent occuper un emploi, d'exercer leur droit de l'occuper ou de l'obtenir sans faire l'objet de discrimination et, dans la mesure du possible, sans conflit entre leurs responsabilités professionnelles et familiales. Les États doivent également tenir compte des besoins des travailleurs ayant des responsabilités familiales dans l'aménagement des collectivités locales ou régionales et développer ou promouvoir des services communautaires, publics ou privés, tels que des services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille.

Outre ces normes, de nombreux autres instruments de l'OIT contiennent des dispositions relatives à l'égalité, en rapport avec le thème spécifique dont elles traitent.

CONSULTATIONS TRIPARTITES

L'OIT est fondée sur le principe du tripartisme – dialogue et coopération entre gouvernements, employeurs et travailleurs – pour la formulation de normes et de politiques traitant des questions du travail. Les normes internationales du travail sont créées et leur application est contrôlée par le biais d'une structure tripartite qui fait de l'OIT une organisation unique en son genre au sein du système des Nations Unies. L'approche tripartite utilisée pour l'adoption des normes garantit qu'elles bénéficient d'un large soutien de la part de tous les mandants de l'OIT.

Le tripartisme en matière de normes est également important à l'échelon national. Grâce à des consultations tripartites régulières, les gouvernements peuvent s'assurer que les normes de l'OIT sont élaborées, appliquées et contrôlées avec la participation des employeurs et des travailleurs. Les normes de l'OIT sur les consultations tripartites définissent les conditions de consultations nationales tripartites fructueuses, lesquelles peuvent être synonymes d'une plus grande coopération entre partenaires sociaux, d'une sensibilisation et d'une participation accrues pour ce qui est des questions liées aux normes internationales du travail, et conduire à une meilleure gouvernance ainsi qu'à une culture du dialogue social plus approfondie à propos des grandes questions sociales et économiques.

En raison de l'importance du tripartisme, l'OIT a fait de la ratification et de l'application de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, une priorité. En outre, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 a souligné le rôle essentiel de cet instrument (de même que celui des trois autres conventions (n°s 81, 122 et 129) du point de vue de la gouvernance).



Instrument pertinent de l'OIT

Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Cette convention de gouvernance définit l'expression «organisations représentatives des employeurs et des travailleurs» et demande aux États qui l'ont ratifiée de mettre en œuvre des procédures qui assurent des consultations efficaces entre les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs sur les questions concernant les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, la soumission des normes de l'OIT nouvellement adoptées aux autorités nationales compétentes, le réexamen des conventions non ratifiées et des recommandations, les rapports sur les conventions ratifiées et les propositions de dénonciation des conventions ratifiées. Les employeurs et les travailleurs doivent être représentés sur un pied d'égalité dans tout organisme au sein duquel des consultations auront lieu. Les consultations doivent être organisées au moins une fois par an.

Les normes de l'OIT dans la pratique: le dialogue social en Tunisie, à Djibouti et aux Philippines

En février 2013, peu après l'adoption de sa nouvelle Constitution et juste un an après la signature du contrat social entre le gouvernement de Tunisie, l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA) et l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), la Tunisie devenait le 136^e État Membre de l'OIT à ratifier la convention n° 144. Quelques années après les événements du «Printemps arabe», cette ratification a préfiguré le début d'une nouvelle ère pour le développement du tripartisme et du dialogue social comme élément clé de la démocratie en Tunisie.

Suite à des consultations tripartites en 2016, les acteurs tripartites à Djibouti ont pris la décision unanime de ratifier la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), et le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, qui ont été effectivement ratifiés en 2018.

Aux Philippines, des consultations tripartites extensives ont mené à la ratification en 2017 de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

Les normes internationales du travail sont en principe appliquées par le biais de la législation et des politiques nationales. Il est donc essentiel que chaque pays soit doté d'un système d'administration du travail viable et dynamique responsable de tous les aspects de l'élaboration des politiques nationales du travail et de leur mise en œuvre. Outre la promotion de différents systèmes d'administration du travail, les normes de l'OIT encouragent la collecte de statistiques du travail, qui constituent un outil précieux pour déterminer les besoins et élaborer les politiques du travail, à l'échelon tant national qu'international. Bien qu'il existe une administration du travail dans la plupart des pays du monde, nombre d'entre elles sont confrontées à des difficultés financières et matérielles. Un financement approprié des systèmes d'administration du travail est donc nécessaire pour renforcer cet important instrument de développement.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978

Chaque État qui a ratifié cette convention doit, d'une façon adaptée aux conditions du pays, faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire, et que les tâches et les responsabilités qui lui sont confiées soient convenablement coordonnées. Le système d'administration du travail doit être responsable de l'élaboration, de l'application et du contrôle des normes nationales du travail, de l'emploi et de la mise en valeur des ressources humaines, ainsi que des études, recherches et statistiques du travail, et il doit favoriser les relations de travail. De plus, les travailleurs et les employeurs, ainsi que leurs organisations respectives, doivent pouvoir participer à l'élaboration des politiques nationales du travail. Cette convention demande également que le personnel affecté au système d'administration du travail bénéficie du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions.

Convention (n° 160) sur les statistiques du travail, 1985

En vertu de cette convention, chaque État qui l'a ratifiée doit régulièrement recueillir, compiler et publier des statistiques de base du travail qui devront, en tenant compte de ses ressources, progressivement s'étendre à la population active, à l'emploi, au chômage et, si possible, au sous-emploi visible; à la structure et à la répartition de la population active; aux gains moyens et à la durée moyenne du travail (heures réellement effectuées ou heures rémunérées) et, quand cela est approprié, aux taux de salaire



au temps et à la durée normale du travail; à la structure et à la répartition des salaires; au coût de la main-d'œuvre; aux indices des prix à la consommation; aux dépenses des ménages ou, quand cela est approprié, aux dépenses des familles et, si possible, aux revenus des ménages ou, quand cela est approprié, aux revenus des familles; aux lésions professionnelles et, autant que possible, aux maladies professionnelles; et aux conflits du travail.

L'application de la législation du travail dépend de l'efficacité de l'inspection du travail. Les inspecteurs du travail examinent la façon dont les normes nationales du travail sont appliquées sur le lieu de travail et donnent des conseils aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens d'améliorer l'application de la législation nationale dans des domaines comme la durée du travail, les salaires, la sécurité et la santé au travail, et le travail des enfants. Les inspecteurs du travail attirent en outre l'attention des autorités nationales sur les lacunes et les défauts de la législation. Ils jouent un rôle important en veillant à ce qu'elle soit appliquée de manière égale à tous les employeurs et travailleurs. Comme la communauté internationale a reconnu l'importance de l'inspection du travail, l'OIT a fait de la promotion de la ratification des deux conventions sur l'inspection du travail (n^{os} 81 et 129) une priorité. À ce jour, 145 États Membres de l'OIT (soit près de 80 pour cent d'entre eux) ont ratifié la convention (n^o 81) sur l'inspection du travail, 1947, et 53 États ont ratifié la convention n^o 129.

Néanmoins, des difficultés subsistent dans les pays où les budgets et le personnel alloués aux systèmes d'inspection du travail sont insuffisants pour que ceux-ci soient efficaces. Des estimations font apparaître que, dans certains pays en développement, moins de 1 pour cent du budget national est alloué à l'administration du travail, budget duquel les systèmes d'inspection du travail ne reçoivent qu'une infime partie. D'autres études montrent que les coûts générés par les maladies professionnelles et les accidents du travail, l'absentéisme, la violation des droits des travailleurs et les conflits du travail peuvent être plus élevés. L'inspection du travail peut contribuer à prévenir ces problèmes et donc à améliorer la productivité et le développement économique.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n^o 81) sur l'inspection du travail, 1947

Cette convention de gouvernance prévoit que chaque État qui l'a ratifiée doit avoir un système d'inspection du travail dans les établissements industriels et commerciaux; la législation nationale pourra exempter les entreprises minières et de transport de l'application de la convention. La convention énonce une série de principes concernant la façon de définir les domaines de la législation couverts par l'inspection du travail, les fonctions et l'organisation du système d'inspection, les critères de recrutement, le statut et les conditions de service des inspecteurs du travail ainsi que leurs pouvoirs et obligations. Les services d'inspection du travail doivent publier et communiquer au BIT un rapport annuel précisant son fonctionnement sur un certain nombre de points.



Protocole de 1995 relatif à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947

Chaque État qui a ratifié le protocole s'engage à étendre l'application des dispositions de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail aux établissements non commerciaux, à savoir ceux dont les activités ne sont pas considérées comme industrielles ou commerciales aux termes de la convention. Ce protocole permet également aux États qui l'ont ratifié de prévoir des dispositions particulières concernant l'inspection des établissements de services publics qu'il énumère.

Convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969

Similaire à la convention n° 81 par son contenu, cette convention de gouvernance précise que les États qui l'ont ratifiée doivent avoir un système d'inspection du travail pour l'agriculture. Ils peuvent également étendre leur système d'inspection du travail aux fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, aux métayers et aux catégories analogues de travailleurs agricoles, aux personnes participant à une entreprise économique collective, telles que les membres d'une coopérative, ou aux membres de la famille de l'exploitant tels que définis par la législation nationale.

Inspection du travail et économie informelle

L'économie informelle représente plus de la moitié de la main-d'œuvre et plus de 90 pour cent des très petites et petites entreprises dans le monde. Elle englobe une grande diversité de situations, d'employeurs et de travailleurs, dont la plupart sont dans l'économie de subsistance, en particulier dans les pays en voie de développement. Dans ces pays, la protection offerte par la réglementation peut ne pas s'appliquer juridiquement ou ne pas être appliquée dans les faits aux unités économiques informelles et à leurs travailleurs; par ailleurs, les maigres ressources des organismes de contrôle et les défis particuliers liés à l'économie informelle peuvent également amener les gouvernements à concentrer leurs efforts sur les seules entreprises formelles.

En juin 2015, les mandats de l'OIT, reconnaissant que, de par son ampleur, l'économie informelle, sous toutes ses formes, constitue une entrave de taille aux droits des travailleurs, y compris les principes et droits fondamentaux au travail, à la protection sociale, à des conditions de travail décentes, au développement inclusif et à la primauté du droit, et qu'elle a un impact négatif sur l'essor des entreprises durables, les recettes publiques, le champ d'action de l'État, notamment pour ce qui est des politiques économiques, sociales et environnementales, ainsi que sur la solidité des institutions et la concurrence loyale sur les marchés nationaux et internationaux, ont adopté lors de la Conférence internationale du Travail, la **recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.**

Formuler des principes de déontologie pour l'inspection du travail

En France, en 2017, le décret portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail est entré en vigueur. Le code a renforcé les règles déontologiques applicables aux inspecteurs, et se réfère spécifiquement aux conventions n^{os} 81 et 129. Il articule, d'une part, un rappel des principes et règles déontologiques applicables à tout agent au sein du service public et, d'autre part, les principes et règles propres à l'inspection du travail eu égard à la nature de ses missions et de ses pouvoirs, poursuivant les objectifs de garantir la confiance des usagers, renforcer la légitimité du service, ainsi que la protection des citoyens, du service public et de chacun de ses agents.

POLITIQUE DE L'EMPLOI

Pour la plupart des gens, le seul moyen d'échapper à la pauvreté est d'avoir un emploi. L'OIT est consciente qu'élaborer des normes du travail sans s'attaquer à la problématique de l'emploi est dénué de sens et elle consacre donc une large part de son programme de travail à créer pour les hommes et les femmes des possibilités plus nombreuses d'avoir un emploi et un revenu décent. Pour ce faire, elle cherche à promouvoir les normes internationales sur la politique de l'emploi qui, associées à des programmes de coopération technique, visent à parvenir au plein emploi, productif et librement choisi. Il n'y a pas qu'une seule politique qui puisse être recommandée pour atteindre cet objectif. Chaque pays, industrialisé, en développement ou en transition, doit mettre en place ses propres politiques dans le but de parvenir au plein emploi. Les normes de l'OIT relatives à la politique de l'emploi facilitent la conception et la mise en œuvre de telles politiques, garantissant ainsi le maximum de possibilités d'avoir accès à l'emploi nécessaire pour exercer un travail décent.

Instrument pertinent de l'OIT

Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964

Aux termes de cette convention de gouvernance, les États qui l'ont ratifiée doivent formuler et appliquer une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. Cette politique tendra à garantir qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail; que ce travail sera aussi productif que possible; qu'il y aura libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes les possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale. Par ailleurs, la recommandation (n° 169) concernant la politique d'emploi (dispositions complémentaires), 1984, prévoit que les politiques, plans et programmes économiques et sociaux développés pour promouvoir le plein emploi productif et librement choisi devraient viser à assurer à tous les travailleurs l'égalité de chances et de traitement dans l'accès à l'emploi, les conditions d'emploi, ainsi que dans l'orientation, la formation et la promotion professionnelles. En outre, tenant compte des difficultés rencontrées par certains groupes défavorisés pour trouver un emploi, la recommandation appelle les États à prendre des mesures pour répondre aux besoins de toutes les catégories de personnes qui pourraient avoir des difficultés à trouver un emploi durable, y compris les femmes, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes âgées, les chômeurs de longue

durée et les travailleurs migrants en situation régulière. Cette politique devra également tenir compte du stade et du niveau du développement économique ainsi que des rapports existant entre les objectifs de l'emploi et les autres objectifs économiques et sociaux, et sera appliquée par des méthodes adaptées aux conditions et aux pratiques nationales. Les États qui ont ratifié la convention n° 122 doivent également prendre les mesures nécessaires en vue d'appliquer une politique de l'emploi en consultation avec les représentants des employeurs et des travailleurs ainsi qu'avec les représentants des milieux intéressés par les mesures à prendre.

Recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006

Cette recommandation a pour objectif la protection des travailleurs qui ont des difficultés à établir l'existence d'une relation de travail lorsque les droits et obligations des parties concernées ne sont pas clairs, lorsqu'il y a eu une tentative de déguiser la relation de travail, ou lorsque la législation, son interprétation ou son application présentent des insuffisances ou des limites. En particulier, la recommandation prévoit l'adoption d'une politique nationale visant à garantir une protection efficace aux travailleurs qui exercent leur activité dans le cadre d'une relation de travail.

En juin 2017, les mandats de l'OIT, reconnaissant l'importance de l'emploi et du travail décent pour promouvoir la paix, prévenir les situations de crise résultant de conflits et de catastrophes, permettre le redressement et renforcer la résilience, et soulignant la nécessité de garantir le respect de tous les droits humains et la primauté du droit, y compris le respect des principes et droits fondamentaux au travail et des normes internationales du travail, en particulier des droits et principes pertinents pour l'emploi et le travail décent, ont adopté lors de la Conférence internationale du Travail, la **recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience**.

Agenda global pour l'emploi et suivi de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale

En 2003, le Conseil d'administration du BIT a adopté l'Agenda global pour l'emploi qui définit dix éléments essentiels pour la mise en place d'une stratégie mondiale visant à stimuler l'emploi. Il s'agit entre autres de stratégies économiques comme la promotion du commerce et de l'investissement dans les pays en développement pour y encourager l'emploi productif et l'accès aux marchés, le développement durable garant de sources de revenu durables et l'intégration d'orientations stratégiques dans

les politiques macroéconomiques et également de stratégies s'appuyant sur les normes internationales du travail comme la promotion des coopératives et des petites et moyennes entreprises, la formation et l'éducation, la protection sociale ainsi que la sécurité et la santé au travail, l'égalité et la négociation collective¹⁴. Les actions de suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable incluent un dispositif de discussion récurrente à la Conférence internationale du Travail. En réponse à l'exigence prévue par la Déclaration sur la justice sociale d'une approche intégrée afin d'aider les États Membres à atteindre les objectifs de l'OIT, il a été décidé qu'un rapport récurrent soit préparé par le BIT en vue de discussions à la Conférence internationale du Travail. En novembre 2008, le Conseil d'administration a décidé que les objectifs stratégiques devaient être discutés de manière récurrente. Jusqu'à présent, il y a eu deux discussions récurrentes à la Conférence internationale du Travail sur l'objectif stratégique de l'emploi. La première discussion s'est déroulée en 2010, sur les «politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable». La deuxième discussion récurrente sur l'emploi a eu lieu en 2014, lorsque la Conférence a discuté le thème des «politiques de l'emploi pour une reprise et un développement durables». La prochaine discussion récurrente sur l'emploi aura lieu en 2021.

La convention n° 122 vise l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi; d'autres instruments de l'OIT préconisent des stratégies pour atteindre ce but. Les services de l'emploi (publics et privés), l'emploi des personnes handicapées, les petites et moyennes entreprises et les coopératives concourent tous à la création d'emplois. Les normes de l'OIT s'y rapportant fournissent des orientations sur la façon d'utiliser efficacement ces moyens pour créer des emplois.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948

Cette convention prévoit que les États qui l'ont ratifiée devraient établir et entretenir un service public et gratuit de l'emploi, constitué par un système de bureaux nationaux placé sous le contrôle d'une autorité nationale. Le lien étroit entre les conventions n° 88 et 122 est évident dans l'article 1, alinéa 2, de la convention n° 88, qui préconise que «la tâche essentielle du service de l'emploi doit être de réaliser, en coopération, s'il y a lieu, avec d'autres organismes publics et privés intéressés, la meilleure organisation possible du marché de l'emploi comme partie intégrante du programme national tendant à assurer et à maintenir le plein emploi ainsi qu'à développer et à utiliser les ressources productives». Le service public d'emploi devrait aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à recruter des travailleurs qui conviennent aux besoins des entreprises. La convention envisage la prise des mesures spéciales pour répondre aux besoins de certaines catégories de personnes, tels les personnes handicapées et les jeunes.

Convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983

Cette convention définit les principes des politiques nationales concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées et prévoit l'adoption de mesures en vue de créer et d'évaluer des services d'orientation et de formation professionnelles, de placement et d'emploi pour les personnes vivant avec un handicap. La politique nationale devra avoir pour but de garantir que des mesures de réadaptation professionnelle appropriées soient accessibles à toutes les catégories de personnes handicapées et de promouvoir les possibilités d'emploi de ces personnes sur le marché libre du travail. Elle devra être fondée sur le principe d'égalité de chances entre les personnes handicapées et les travailleurs en général. La convention envisage également que les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les organisations représentatives des personnes handicapées devraient être consultées sur la mise en œuvre de la politique.



Convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997

Les États qui ont ratifié cette convention doivent s'assurer que les agences d'emploi privées respectent les principes de non-discrimination. La convention prévoit une coopération entre agences d'emploi privées et publiques, des principes généraux visant à protéger les demandeurs d'emploi contre des pratiques inappropriées ou contraires à l'éthique et à la protection des personnes ayant des contrats de sous-traitance ainsi qu'à celle des travailleurs recrutés à l'étranger. Elle s'applique également aux agences de travail temporaire.

Recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980

Aux termes de cette recommandation, les travailleurs âgés devraient bénéficier, sans discrimination due à leur âge, de l'égalité de chances et de traitement avec les autres travailleurs.

Recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998

Cette recommandation préconise l'adoption par les États Membres de mesures appropriées, adaptées aux conditions nationales et compatibles avec les pratiques nationales, en vue d'encourager les petites et moyennes entreprises en raison du rôle important qu'elles jouent dans la promotion de l'emploi et la croissance économique durable.

Recommandation (n° 193) concernant la promotion des coopératives, 2002

L'objectif de cette recommandation est de promouvoir les coopératives, plus particulièrement en raison de leur rôle dans la création d'emplois, la mobilisation des ressources et la stimulation de l'investissement.

Sécuriser l'emploi des travailleurs handicapés

Plusieurs États Membres ayant ratifié la convention n° 159 ont adopté des politiques nationales de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées et de la législation suite à des consultations tenues avec les partenaires sociaux ainsi qu'avec les représentants d'organisations de personnes handicapées. Par exemple, l'Irlande a adopté en 2015 une stratégie globale d'emploi en faveur des personnes handicapées. Le Japon et la Mongolie ont également adopté des législations visant à éliminer la discrimination contre les personnes handicapées.

Par ailleurs, le programme irlandais Workway a été le premier projet en Europe à adopter une approche partenariale pour répondre au haut niveau de chômage des personnes handicapées. Il a été mis en place en 2001 dans le cadre du Programme pour la prospérité et l'équité. Workway vise à éveiller les consciences et à promouvoir l'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé.

Pour atteindre ces objectifs, le programme fonctionne sous la forme de réseaux tripartites locaux établis dans les quatre régions de l'Irlande. Il est financé par le gouvernement et l'Union européenne.

Le tripartisme et le dialogue social ont été au cœur des efforts fournis par l'Islande à travers la promulgation d'une loi spéciale sur le handicap et la création d'un fonds de réadaptation professionnelle (VIRK). Les origines de cette législation remontent à des conventions collectives de 2008. Elle inclut des dispositions sur l'élaboration de nouveaux mécanismes de réadaptation pour les travailleurs qui, à la suite d'une maladie de longue durée ou d'un accident, ont une capacité de travail réduite. Le fonds a été établi pour donner effet à un accord entre partenaires sociaux prévoyant d'imposer une nouvelle cotisation aux employeurs.

L'emploi des jeunes: défis et perspectives

La discussion générale à la session de 2012 de la Conférence internationale du Travail a évalué l'ampleur et les caractéristiques de la crise de l'emploi des jeunes. Elle s'est penchée notamment sur les niveaux élevés du chômage et du sous-emploi, la détérioration de la qualité des emplois disponibles pour les jeunes, leur perte de contact avec le marché du travail et leur lente et difficile transition vers un travail décent. À l'issue de cette discussion, une résolution a été adoptée appelant à mener une action ciblée et immédiate pour combattre la crise de l'emploi des jeunes. Cette résolution reconnaissait que les normes internationales du travail jouent un rôle important dans la protection des droits des jeunes travailleurs. Elle comportait aussi une liste des normes internationales du travail pertinentes pour le travail et les jeunes. Les données du rapport *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2017* indiquent que les jeunes sont trois fois plus susceptibles que les adultes d'être au chômage. Lorsque les jeunes hommes et femmes trouvent un travail, la qualité du travail est préoccupante, et les jeunes sont deux fois plus susceptibles de trouver des emplois précaires. La Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations a souligné que les défis rencontrés par les jeunes pour trouver un travail durable sont aggravés pour les catégories de jeunes les plus exposés aux déficits de travail décent, comme les jeunes femmes, qui ont typiquement un taux de chômage plus élevé que les jeunes hommes, les jeunes handicapés et autres. La commission a néanmoins pris note des efforts réalisés à travers des politiques et programmes visant à promouvoir l'emploi des jeunes et la création des emplois de qualité dans certains pays.

L'éducation et la formation sont essentielles pour rendre les personnes employables et leur permettre ainsi d'avoir accès à un travail décent et d'échapper à la pauvreté. Pour être compétitifs dans l'économie mondiale actuelle, les travailleurs et les employeurs doivent être particulièrement bien formés dans les domaines des technologies de l'information et des communications, des nouveaux modes d'organisation des entreprises et du fonctionnement des marchés internationaux. Les sociétés qui recherchent le plein emploi et une croissance économique durable doivent donc investir dans l'éducation et la mise en valeur des ressources humaines. En offrant à l'ensemble de leur population active une éducation de base, des compétences professionnelles essentielles et des possibilités d'apprendre tout au long de la vie, les pays peuvent aider à garantir que les travailleurs préservent et améliorent leur employabilité, ce qui conduit à ce que cette population soit plus qualifiée et plus productive. Néanmoins, certains pays connaissent encore des lacunes dans les domaines de l'éducation et de l'accès aux technologies de l'information, et il existe de grosses disparités entre pays et au sein même des pays. Les normes de l'OIT encouragent les États à élaborer des politiques de formation et de mise en valeur des ressources humaines qui profitent à l'ensemble des partenaires sociaux. En raison de l'importance continue de cette question, la Conférence internationale du Travail a adopté en 2004 la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines: éducation et formation tout au long de la vie.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974

Aux termes de cette convention, les États qui l'ont ratifiée doivent formuler et appliquer une politique visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux conditions et pratiques nationales et au besoin par étapes, l'octroi d'un congé-éducation payé à des fins de formation à tous les niveaux, d'éducation générale, sociale ou civique, et d'éducation syndicale.

Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

Les États qui ont ratifié cette convention doivent élaborer des politiques et des programmes d'orientation et de formation professionnelles en établissant, en particulier grâce aux services publics de l'emploi, une relation étroite entre, d'une part, l'orientation et la formation professionnelles et, d'autre part, l'emploi. À cette fin, ils doivent également créer des systèmes complémentaires d'enseignement général, technique et professionnel,

d'orientation scolaire et professionnelle et de formation professionnelle. Ces systèmes devront être progressivement étendus aux adolescents et aux adultes et comporter des programmes appropriés pour les personnes handicapées.

L'éducation et la formation dans la pratique

Les entreprises qui investissent dans les ressources humaines peuvent améliorer leur productivité et être plus compétitives sur les marchés internationaux. Une étude a montré qu'au Danemark, par exemple, les entreprises qui associaient innovations en matière de production et formation ciblée avaient davantage de chances d'enregistrer une hausse de la production, une croissance de l'emploi et de la productivité du travail que celles qui ne menaient pas ce genre de politique. Des études sur l'Allemagne, l'Italie, le Japon et les États-Unis ont abouti à des conclusions analogues. La formation bénéficie non seulement au travailleur à titre individuel mais également à l'employeur qui, en augmentant la productivité et le niveau de compétences de son employé, recueille les fruits de ces améliorations¹⁵.

L'étude d'ensemble de 2010 sur les instruments relatifs à l'emploi contient une référence au fait qu'il existe une relation cruciale entre la convention n° 142, complétée par la recommandation n° 195, l'objectif de plein emploi, le travail décent et la réalisation du droit à l'éducation pour tous. L'étude rappelle aussi le rôle joué par la convention n° 142 dans la lutte contre les discriminations. La commission d'experts a par ailleurs observé qu'il y avait un problème d'ampleur croissante relatif au chômage parmi les travailleurs instruits, notamment les jeunes titulaires de diplômes universitaires, qui peinent de plus en plus à trouver un emploi pérenne en lien avec leur niveau de qualification. Ce problème vaut pour les pays avancés comme pour ceux en développement. La commission d'experts a encouragé les gouvernements à développer des politiques favorisant la création d'emplois et des services d'orientation professionnelle ciblant cette nouvelle catégorie de jeunes diplômés au chômage.



La cessation d'une relation d'emploi peut être une expérience traumatisante pour un travailleur et la perte de son revenu avoir une incidence directe sur le bien-être de sa famille. À mesure que davantage de pays cherchent à accroître la flexibilité de l'emploi et que la mondialisation déstabilise la sphère traditionnelle du travail, de plus en plus de travailleurs devront probablement faire face à la cessation involontaire de leur relation d'emploi à un moment ou à un autre de leur carrière. Par ailleurs, la possibilité de réduire les effectifs et de licencier les travailleurs qui ne donnent pas satisfaction est nécessaire pour que les entreprises continuent d'être productives. Les normes de l'OIT sur la cessation de la relation d'emploi tentent de trouver un équilibre entre la préservation du droit d'un employeur de licencier un travailleur pour des motifs valables et la garantie que ce licenciement est juste, qu'il constitue le dernier recours et qu'il n'aura pas de conséquences négatives disproportionnées sur le travailleur.

Instrument pertinent de l'OIT

Convention (n° 158) sur le licenciement, 1982

Cette convention consacre le principe selon lequel un travailleur ne doit pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement lié à son aptitude ou à sa conduite ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service. Ne constituent pas des motifs valables de licenciement notamment l'affiliation syndicale ou la participation à des activités syndicales, le fait d'avoir déposé une plainte contre un employeur, la race, la couleur, le sexe, la situation matrimoniale, les responsabilités familiales, la grossesse, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, l'absence temporaire du travail en raison d'une maladie ou pendant le congé de maternité. En cas de licenciement individuel, le travailleur doit avoir le droit de se défendre contre les allégations portées à son encontre. En cas de licenciement collectif, les pouvoirs publics doivent encourager les employeurs à consulter les représentants des travailleurs et à rechercher d'autres solutions (par exemple un gel du recrutement ou une réduction du temps de travail). La convention traite également les questions des indemnités de départ, du préavis, des procédures de recours contre une mesure de licenciement, de l'assurance-chômage et de la notification des autorités en cas de licenciement collectif¹⁶.

POLITIQUE SOCIALE

La Constitution de l'OIT, dans la Déclaration de Philadelphie, affirme que «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales». En outre, la réalisation de cet objectif «doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale». Une politique sociale élaborée dans le cadre d'un dialogue entre partenaires sociaux a toutes les chances d'atteindre les objectifs convenus par la communauté internationale. Les normes de l'OIT relatives à la politique sociale donnent les moyens d'élaborer des politiques qui garantissent que le développement économique profite à tous ceux qui y participent.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949

Cette convention vise à garantir le respect de normes de travail minimales lors de l'exécution de contrats publics.

Convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962

Aux termes de cette convention, toute politique doit tendre en premier lieu au bien-être et au développement de la population ainsi qu'à encourager les aspirations de celle-ci vers le progrès social. En outre, l'amélioration des niveaux de vie devra constituer l'objectif principal des plans de développement économique. La convention fixe également des exigences supplémentaires en ce qui concerne les travailleurs migrants, les producteurs agricoles, les producteurs indépendants et les salariés, la fixation des salaires minima, le paiement des salaires, la non-discrimination, l'éducation et la formation professionnelle.



Les salaires sont, avec le temps de travail, l'une des conditions de travail qui a l'impact le plus direct et le plus tangible sur la vie quotidienne des travailleurs. Alors que le salaire est dans la plupart des cas nécessaire pour assurer l'entretien des travailleurs et de leur famille, dans de nombreuses parties du monde l'accès régulier à un salaire suffisant pour couvrir ces besoins n'est pas garanti.

En effet, dans certains pays le cumul des arriérés de salaires continue de poser problème. Il arrive que des travailleurs n'ayant pas reçu leurs salaires ne soient jamais payés en raison de la faillite de l'entreprise qui les employait. Des difficultés peuvent également se poser lorsqu'une partie, parfois importante, du salaire est payée en nature. Ces situations favorisent la paupérisation des travailleurs concernés. Dans certains cas, ces pratiques peuvent même les exposer à des risques de servitude pour dettes ou de travail forcé.

Le principe du paiement d'un salaire assurant un niveau de vie convenable aux travailleurs figurait déjà dans le Traité de Versailles. Suite à l'érosion du pouvoir d'achat liée à la crise économique de 2008, il est apparu important à l'OIT de souligner le lien entre la fixation de salaires minima et la lutte contre la pauvreté. Ainsi, le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence internationale du Travail en 2009, fait de nombreuses références aux salaires minima comme l'une des réponses à la crise économique internationale. L'ajustement régulier des salaires minima, en consultation avec les partenaires sociaux, est présenté dans le pacte comme un moyen de réduire les inégalités, accroître la demande et contribuer à la stabilité économique.

Les normes de l'OIT sur les salaires couvrent l'ensemble de ces questions. Elles prévoient notamment le paiement régulier des salaires, la protection des salaires en cas d'insolvabilité de l'employeur et la fixation de salaires minima.



Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949

Les salaires doivent être payés en une monnaie ayant cours légal et à intervalles réguliers; si le salaire est partiellement versé en nature, la valeur de ces prestations doit être juste et raisonnable. Les travailleurs doivent pouvoir disposer de leur salaire à leur gré. En cas d'insolvabilité de l'employeur, la priorité doit être accordée au versement des salaires lors de la liquidation de ses actifs.

Convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970

Cette convention demande aux États qui l'ont ratifiée de mettre en place un système de fixation des salaires minima permettant d'établir et d'ajuster périodiquement les niveaux minimaux qui auront force de loi.

Convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992

Cette convention prévoit que la protection des créances salariales lors de procédures d'insolvabilité et de faillite doit être assurée au moyen d'un privilège ou par des institutions de garantie.

Autre instrument pertinent:

Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951

Cette convention établit le principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Politiques salariales et développement durable

Dans le cadre de son Agenda du travail décent, l'OIT encourage les États Membres à adopter un salaire minimum pour réduire la pauvreté et offrir une protection sociale aux travailleurs. L'adoption de politiques salariales appropriées est également présentée comme un moyen de mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ainsi, l'objectif de développement durable (ODD) 8 appelle à «promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous» et souligne l'importance de garantir à tous un salaire égal pour un travail de valeur égale. L'ODD 10 vise à «réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre» et met l'accent sur l'adoption de politiques, notamment salariales, afin de parvenir progressivement à une plus grande égalité.

Le BIT analyse l'évolution des salaires à travers le monde et publie régulièrement un Rapport mondial sur les salaires. L'édition 2016/17 montre qu'après la crise financière de 2008-09 la croissance des salaires réels dans le monde a connu une reprise en 2010, mais que cette tendance s'est ensuite ralentie et s'est même inversée dans certains pays. L'une des conclusions du rapport est qu'en moyenne la croissance des salaires est en retard par rapport à celle de la productivité du travail (la valeur moyenne des biens et services produits par les travailleurs). Le rapport montre également que, ces toutes dernières années, plusieurs pays ont institué un salaire minimum, ou bien l'ont consolidé, comme moyen de soutenir les travailleurs faiblement rémunérés et de réduire les inégalités salariales. Selon ce rapport, lorsqu'il est fixé à un niveau approprié, le salaire minimum peut élever le revenu des travailleurs faiblement rémunérés – dont un grand nombre sont des femmes – sans effet néfaste significatif sur l'emploi. Enfin, le rapport présente l'inscription des politiques salariales à l'ordre du jour des dernières réunions du G20 comme une évolution positive, précisant que ce dernier a appelé à établir les principes d'une politique salariale durable qui renforcerait les institutions et les politiques du marché du travail – comme le salaire minimum et la négociation collective – afin que les augmentations de salaire reflètent mieux les gains de productivité.

Le BIT a publié en 2016 un **Guide pour les politiques en matière de salaire minimum** qui reflète la diversité des pratiques en la matière et recense les différents choix possibles, selon les préférences nationales et la situation du pays. Sans chercher à promouvoir un modèle unique, le guide souligne les principes essentiels des bonnes pratiques en matière de fixation de salaires minima et donne des exemples des avantages et inconvénients des différentes options. La publication de ce guide fait suite à celle d'une **étude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima** (2014). Dans cette étude, la commission d'experts conclut que les objectifs, les principes et les méthodes énoncés dans la convention no 131 restent aussi pertinents que lors de son adoption en 1970 et convergent avec les politiques publiques visant à concilier les objectifs de développement économique avec les finalités de justice sociale.

TEMPS DE TRAVAIL

L'une des plus anciennes préoccupations en matière de législation du travail a été la réglementation de la durée du travail. Déjà au début du XIX^e siècle, tout le monde reconnaissait que travailler pendant un nombre excessif d'heures constituait un danger pour la santé des travailleurs et pour leur famille. La toute première convention de l'OIT, qui remonte à 1919 (voir ci-après), limitait la durée du travail. Aujourd'hui, les normes de l'Organisation sur le temps de travail fournissent un cadre permettant de régler les heures de travail, le repos hebdomadaire, les congés annuels payés, le travail de nuit ainsi que le travail à temps partiel. Ces instruments visent à garantir une productivité élevée tout en préservant la santé physique et mentale des travailleurs. Les normes sur le travail à temps partiel sont devenues des instruments de plus en plus importants pour traiter des questions comme la création d'emplois et la recherche de l'égalité entre hommes et femmes.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919

Convention (n° 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930

Ces deux conventions fixent la norme générale selon laquelle la durée du travail ne pourra dépasser quarante-huit heures par semaine et huit heures par jour.

Convention (n° 47) des quarante heures, 1935

Recommandation (n° 116) sur la réduction de la durée du travail, 1962

Elles fixent le principe des quarante heures de travail hebdomadaire.

Convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921

Convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957

Elles définissent la norme générale selon laquelle les travailleurs doivent bénéficier d'une période de repos de vingt-quatre heures consécutives au moins tous les sept jours.

Convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970

Cette convention prévoit que chaque personne à qui elle s'applique aura droit à un congé annuel payé d'une durée qui ne sera pas inférieure à trois semaines de travail pour une année de service.



Le temps de travail au XXI^e siècle

Au vu de l'importance des questions relatives au temps de travail dans le contexte des transformations en cours dans le monde du travail, le Conseil d'administration a décidé que **l'étude d'ensemble de 2018** porterait sur les instruments de l'OIT en la matière. Dans cette vaste étude, la commission d'experts a noté que, bien que les nouveaux aménagements du travail, tels que le travail sur appel, le télétravail et l'économie de plateforme, puissent offrir des avantages aussi bien pour les travailleurs que pour les employeurs, ils s'accompagnent aussi d'un certain nombre d'inconvénients, dont l'empiètement du travail sur les périodes de repos, le caractère imprévisible des heures de travail, l'insécurité des revenus et le stress engendré par le besoin que peuvent ressentir les travailleurs d'être en permanence connectés avec le travail. Il est donc important que ces questions soient régies par la législation nationale et qu'il soit tenu compte aussi bien des besoins des travailleurs en termes de santé physique et mentale et d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée que des besoins de flexibilité des entreprises. La commission d'experts a également noté que, si les législations nationales des pays examinés reconnaissent globalement les limites au nombre d'heures de travail hebdomadaires, dans de nombreux pays les limites journalières ne sont pas clairement établies et que les circonstances justifiant le recours à des dérogations à la durée normale du travail ne sont pas toujours clairement définies ou vont au-delà de celles qui sont reconnues dans les instruments de l'OIT. De plus, les limites fixées concernant le nombre d'heures supplémentaires dépassent fréquemment les limites raisonnables requises par les conventions et souvent les heures supplémentaires ne font pas l'objet d'une compensation soit financière, soit sous forme de congés. Par ailleurs, la commission d'experts a relevé que, bien que le principe du repos hebdomadaire soit largement accepté dans les législations nationales, il existe de nombreux régimes spéciaux ainsi qu'une tendance à offrir une compensation financière pour tout travail accompli pendant les périodes de repos hebdomadaire, plutôt qu'un temps de repos compensateur. Elle a également noté que si le principe des congés annuels payés est largement accepté les périodes de service requises sont souvent trop longues et que les congés sont parfois reportés ou fractionnés, en contradiction avec l'objectif de veiller à ce que les travailleurs puissent se reposer et récupérer de la fatigue accumulée. Enfin, la commission d'experts a observé que dans de nombreux pays les mesures de protection en matière de travail de nuit ne sont pas encore établies.

Convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990

Cette convention prévoit que des mesures spécifiques exigées par la nature du travail de nuit doivent être prises pour la protection des travailleurs de nuit, notamment pour protéger leur santé, faciliter l'exercice de leurs responsabilités familiales et sociales, leur assurer des chances de développement de carrière et leur accorder les compensations appropriées. La convention prévoit également qu'une alternative au travail de nuit doit être offerte aux femmes au cours de périodes déterminées pendant et après la grossesse.

Convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994

Cette convention prévoit que les travailleurs à temps partiel reçoivent la même protection que celle dont bénéficient les travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable en ce qui concerne leurs droits à la liberté syndicale et à la négociation collective, la sécurité et la santé au travail et la discrimination dans l'emploi et la profession. Ils doivent également bénéficier de conditions équivalentes en matière de protection de la maternité, de cessation de la relation de travail et d'autres conditions d'emploi.

La Constitution de l'OIT établit le principe selon lequel les travailleurs doivent être protégés contre les maladies en général ou les maladies professionnelles et les accidents qui résultent de leur travail. Pourtant, cela n'est pas une réalité pour des millions de travailleurs. D'après les estimations mondiales les plus récentes dont dispose le BIT, 2,78 millions de décès d'origine professionnelle, dont 2,4 millions sont liés à des maladies professionnelles, sont enregistrés chaque année. Outre l'immense souffrance que cela représente pour les travailleurs et leur famille, les coûts économiques associés sont colossaux pour les entreprises, les pays et le monde. Les pertes liées aux indemnités, aux jours de travail perdus, aux interruptions de la production, aux formations et aux reconversions, ainsi qu'aux dépenses de santé, représentent environ 3,94 pour cent du PIB mondial¹⁷. Pour les employeurs, cela signifie des retraites anticipées coûteuses, la perte de personnels qualifiés, l'absentéisme et des primes d'assurance élevées. Pourtant, il serait possible d'éviter ces tragédies en adoptant des méthodes rationnelles de prévention, de notification et d'inspection. Les normes de l'OIT sur la sécurité et la santé au travail fournissent aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs les moyens indispensables pour élaborer de telles méthodes et prévoir un maximum de sécurité au travail.

Instruments pertinents de l'OIT

L'OIT a adopté plus de 40 conventions et recommandations ainsi que plus de 40 recueils de directives pratiques, qui traitent spécifiquement de la sécurité et de la santé au travail. En outre, pratiquement la moitié des instruments de l'OIT touche directement ou indirectement à des questions de sécurité et de santé au travail.

Principes fondamentaux de sécurité et de santé au travail

Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006

En tant que cadre promotionnel, cet instrument est conçu pour fournir un traitement cohérent et systématique des questions de sécurité et de santé au travail et pour promouvoir la reconnaissance des conventions qui existent déjà dans ce domaine. Cette convention a pour but d'établir et de mettre en œuvre des politiques nationales cohérentes de sécurité et de santé



au travail, grâce à un dialogue entre le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs et d'encourager une culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé. Elle est entrée en vigueur en 2008 et a déjà été ratifiée par près de 50 États Membres.

**Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981,
et son protocole de 2002**

La convention prévoit l'adoption d'une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de santé au travail, de même que les mesures à prendre par les autorités publiques et dans les entreprises pour promouvoir la sécurité et la santé au travail et améliorer les conditions de travail. Cette politique doit être élaborée en tenant compte des conditions et de la pratique nationales. Le protocole préconise d'instaurer et de procéder à une révision périodique des prescriptions et procédures prévues pour la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles et la publication des statistiques annuelles correspondantes.

Convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985

Cette convention prévoit la mise en place au niveau de l'entreprise de services de médecine du travail, dont la mission est essentiellement préventive, qui sont chargés de conseiller l'employeur, les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise en matière de préservation de la sécurité et de la salubrité du milieu de travail.

Sécurité et santé dans des branches d'activité économique particulières

Convention (n° 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964

Cet instrument a pour objectif la préservation de la santé et du bien-être des travailleurs des établissements commerciaux et des établissements, institutions ou administrations dans lesquels les travailleurs sont occupés principalement à un travail de bureau et à des activités apparentées. Il requiert à cette fin l'adoption des mesures élémentaires d'hygiène répondant aux impératifs du bien-être sur le lieu de travail.

**Convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions
portuaires, 1979**

Voir la rubrique sur les dockers.

Convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988

Cette convention précise les mesures techniques spécifiques de prévention et de protection à prendre compte tenu des exigences particulières de ce secteur. Ces mesures concernent la sécurité des lieux de travail, des machines et des équipements utilisés, les travaux en hauteur et le travail dans l'air comprimé.

Convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995

Cet instrument régit les divers aspects de sécurité et de santé qui caractérisent le travail dans les mines, notamment l'inspection, les dispositifs spéciaux et les équipements de protection individuelle. Il contient également des prescriptions relatives au sauvetage dans les mines.

Convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001

Cette convention a pour objectif la prévention des accidents et des atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail dans l'agriculture et la foresterie. À cette fin, elle prévoit des mesures concernant la sécurité des machines, l'ergonomie, la maintenance et le transport de matériaux, la gestion rationnelle des produits chimiques, le contact avec les animaux, la protection contre les risques biologiques, le bien-être et le logement.

Protection contre des risques spécifiques

Convention (n° 115) sur la protection contre les radiations, 1960

Cette convention a pour objectif l'élaboration de prescriptions fondamentales visant à protéger les travailleurs contre les risques liés à une exposition à des radiations ionisantes. Les mesures de protection à prévoir consistent notamment à réduire au minimum l'exposition des travailleurs à des radiations ionisantes et à toute exposition inutile, et à soumettre le lieu de travail et la santé des travailleurs à un contrôle. La convention prévoit en outre les prescriptions relatives aux situations d'urgence qui pourraient se produire.

Convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974

Cet instrument vise à créer un mécanisme permettant que des mesures soient prises pour prévenir les risques de cancer professionnel dus à une exposition, en général sur une longue période, à des substances et agents chimiques ou physiques de divers types présents sur les lieux de travail.

À cette fin, les États qui l'ont ratifiée sont tenus de déterminer périodiquement les substances ou agents cancérigènes auxquels l'exposition des travailleurs doit être interdite ou réglementée, de s'efforcer de faire remplacer les substances ou agents cancérigènes par des substances ou agents non cancérigènes ou moins nocifs, de prévoir des mesures de protection et d'inspection et de prescrire les examens médicaux auxquels les travailleurs exposés doivent se soumettre.

**Convention (n° 148) sur le milieu de travail
(pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977**

Cette convention prévoit que, dans la mesure du possible, le milieu de travail doit être exempt de tout risque inhérent à la pollution de l'air, au bruit ou aux vibrations. Pour parvenir à ce résultat, des mesures techniques s'appliquant aux installations ou aux procédés doivent être prévues ou, à défaut, des mesures complémentaires d'organisation du travail doivent être adoptées.

Convention (n° 162) sur l'amiante, 1986

Cette convention vise à prévenir les effets nocifs d'une exposition à l'amiante sur la santé des travailleurs en déterminant des méthodes et des techniques raisonnables et pratiquement réalisables permettant de réduire au minimum l'exposition professionnelle à l'amiante. Pour parvenir à cet objectif, la convention énumère un certain nombre de mesures détaillées qui reposent essentiellement sur la prévention des risques sanitaires inhérents à une exposition professionnelle à l'amiante et sur la protection des travailleurs contre ces risques.

Convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990

Cette convention prévoit l'adoption et la mise en œuvre d'une politique cohérente de sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, ce qui comprend la production, la manipulation, le stockage et le transport de produits chimiques ainsi que l'élimination et le traitement des déchets de produits chimiques, l'émission de produits chimiques résultant des activités professionnelles, l'entretien, la réparation et le nettoyage du matériel et des récipients utilisés pour de tels produits. Cet instrument détermine également les responsabilités spécifiques qui incombent aux pays producteurs et exportateurs.

État des lieux sur la sécurité et la santé au travail

En 2017, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a publié une importante étude d'ensemble sur les instruments de sécurité et de santé au travail relatifs au cadre promotionnel, à la construction, aux mines et à l'agriculture. Dans cette étude, la commission a noté une reconnaissance quasi universelle quant à l'importance d'assurer des conditions de travail sûres et salubres aux travailleurs, notamment dans les secteurs de la construction, des mines et de l'agriculture. Dans leurs rapports, tous les États Membres ont évoqué les dispositions qu'ils ont prises, en droit ou dans la pratique, pour promouvoir la sécurité et santé au travail et protéger les travailleurs contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Bon nombre d'entre eux ont fait part de mesures prises récemment pour relancer et intensifier leurs efforts en ce domaine.

Sécurité et santé des jeunes travailleurs

À l'occasion de la Journée mondiale de la sécurité et de la santé au travail de 2018, l'OIT a attiré l'attention sur la question de la sécurité et la santé des jeunes travailleurs. Les 541 millions de jeunes travailleurs (âgés de 15 à 24 ans) au niveau mondial – parmi lesquels 37 millions d'enfants effectuent des travaux dangereux – représentent plus de 15 pour cent de la population active mondiale et souffrent d'un taux de lésions professionnelles non mortelles jusqu'à 40 pour cent plus élevé que chez les travailleurs adultes de plus de 25 ans. De nombreux facteurs peuvent accroître la vulnérabilité des jeunes aux risques en matière de sécurité et santé au travail, tels que leur stade de développement physique et psychologique, leur manque d'expérience professionnelle et de formation, leur connaissance limitée des dangers liés au travail et leur manque de pouvoir de négociation qui peut les conduire à accepter des tâches ou des emplois dans de mauvaises conditions de travail. L'OIT a souligné l'importance cruciale de relever ces défis et d'améliorer la sécurité et la santé des jeunes travailleurs, non seulement pour promouvoir l'emploi décent des jeunes, mais aussi pour joindre ces efforts à ceux de la lutte contre le travail dangereux des enfants, ainsi que toutes les autres formes du travail des enfants.

Recueils de directives pratiques

Les recueils de directives pratiques du BIT définissent des principes directeurs à l'intention des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs, des entreprises et des organismes chargés de la protection de la sécurité et de la santé au travail (tels les comités de sécurité dans les entreprises). Ce ne sont pas des instruments contraignants et ils n'ont pas vocation à remplacer les dispositions des législations ou des réglementations nationales ni les normes acceptées. Ils fournissent des orientations sur la sécurité et la santé au travail dans certains secteurs économiques (comme la construction, les mines à ciel ouvert, les mines de charbon, l'industrie du fer et de l'acier, les industries de métaux non ferreux, l'agriculture, la construction et la réparation navales, les travaux forestiers), sur la protection des travailleurs contre certains risques (par exemple les radiations, les rayons laser, les terminaux à écran de visualisation, les produits chimiques, l'amiante, les substances nocives en suspension dans l'air), ainsi que sur certaines mesures en matière de sécurité et de santé (par exemple les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail, les principes éthiques de la surveillance de la santé des travailleurs, l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, la protection des données personnelles des travailleurs, la sécurité, la santé et les conditions de travail dans les transferts de technologies aux pays en développement).



La sécurité sociale est un droit humain, qui répond à un besoin universel de protection contre certains risques de la vie et besoins sociaux. Des systèmes de sécurité sociale efficaces permettent de garantir la sécurité du revenu et la protection de la santé, contribuant ainsi à prévenir et à réduire la pauvreté et les inégalités, et à promouvoir l'inclusion sociale et la dignité des personnes. Cela par le biais de prestations, en espèces ou en nature, qui visent à assurer l'accès à des soins médicaux et services de santé ainsi que la sécurité du revenu, tout au long du cycle de la vie, et notamment en cas de maladie, chômage, accident du travail ou maladie professionnelle, maternité, responsabilités familiales, invalidité, perte du soutien de famille, ainsi qu'au moment de la retraite et durant la vieillesse. De ce fait, les systèmes de sécurité sociale constituent un investissement important dans le bien-être des travailleurs et de l'ensemble de la communauté, et facilitent l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle, à la nutrition, ainsi qu'aux autres biens et services essentiels. En lien avec d'autres politiques, la sécurité sociale améliore la productivité et l'employabilité et participe au développement économique. Pour les employeurs et les entreprises, la sécurité sociale aide à maintenir une main-d'œuvre stable et adaptable aux changements. Enfin, elle renforce la cohésion sociale et contribue ainsi à édifier la paix sociale, des sociétés inclusives et une mondialisation équitable, assurant des conditions de vie décentes à toutes et à tous.

Les conventions et recommandations qui composent le cadre normatif de l'OIT en matière de sécurité sociale sont uniques: elles établissent des normes minimales de protection guidant le développement de régimes de prestations et de systèmes nationaux de sécurité sociale, s'appuyant sur les bonnes pratiques provenant de toutes les régions du monde. Ainsi, elles partent du principe qu'il n'existe pas de modèle de sécurité sociale unique, et qu'il appartient à chaque pays de développer la protection requise. Pour ce faire, elles offrent une gamme d'options et de clauses de souplesse qui permettent de parvenir progressivement à l'objectif de couverture universelle de la population et des risques sociaux, par le biais de prestations adéquates. Elles énoncent également des principes directeurs pour la conception, le financement, la mise en œuvre, la gouvernance et l'évaluation des régimes et systèmes de sécurité sociale, suivant une approche fondée sur les droits. Dans un monde qui se globalise, au sein duquel les personnes sont toujours davantage exposées à des risques économiques, il est clair qu'une politique nationale d'envergure en matière de protection sociale peut contribuer à atténuer les nombreux effets sociaux négatifs des crises. C'est pour ces raisons qu'en 2012 la Conférence internationale du Travail a adopté un nouvel instrument, la recommandation

n° 202 sur les socles de protection sociale. En outre, l'étude d'ensemble de 2019 consacrée à la protection sociale universelle pour vivre dignement et en santé, préparée par la commission d'experts et qui sera examinée par les mandants de l'OIT lors de la Conférence internationale du Travail de juin 2019, porte sur cette recommandation.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952

Elle précise le niveau minimal des prestations de sécurité sociale et les conditions de leur attribution ainsi que les neuf branches principales dans lesquelles la protection est garantie: soins médicaux, indemnités de maladie, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, prestations familiales, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivants. Afin de pouvoir être appliquée dans toutes les situations nationales, cette convention offre la possibilité aux États de la ratifier en acceptant d'abord au moins trois de ces neuf branches et par la suite les obligations découlant des autres branches, ce qui leur permet d'atteindre progressivement tous les objectifs énoncés dans la convention. Le niveau des prestations minimales peut être déterminé par rapport au niveau des salaires dans le pays concerné. Des dérogations temporaires sont également prévues pour les pays dont l'économie et les installations médicales sont insuffisamment développées, ce qui permet de limiter la portée de la convention et la couverture des prestations accordées.

Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012

Cette recommandation fournit des orientations pour établir ou maintenir des socles de protection sociale et pour mettre en œuvre les socles de protection sociale dans le cadre de stratégies pour assurer des niveaux plus élevés de sécurité sociale au plus grand nombre de personnes possible, selon les orientations données par les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale.

Convention n° 118 sur l'égalité de traitement sécurité sociale, 1962

Convention n° 157 sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982

Ces instruments prévoient des droits et des prestations en matière de sécurité sociale pour les travailleurs migrants qui risquent de perdre les droits aux prestations de sécurité sociale dont ils bénéficiaient dans leur pays d'origine.

Autres instruments sur la sécurité sociale

Une génération ultérieure de conventions adoptées après la convention no 102 élargit la portée de la protection offerte. Tout en fournissant un niveau supérieur de protection de par la couverture et le niveau des prestations qui doivent être garanties, cette génération de conventions prévoit certaines dérogations, de façon à assurer une souplesse d'application.

Les paragraphes ci-après décrivent les prestations prévues par la convention n° 102 ainsi que par des conventions ultérieures. Ils ne contiennent aucune information concernant la durée et les conditions d'octroi des prestations, les dérogations autorisées au titre de ces instruments ni les niveaux de prestations supérieures prévus dans les recommandations pertinentes¹⁸.

Soins médicaux

- Convention n° 102: soins préventifs, soins de praticiens de médecine générale, y compris visites à domicile, soins de spécialistes, fourniture des produits pharmaceutiques essentiels sur ordonnance, soins avant, pendant et après l'accouchement donnés par un médecin ou une sage-femme diplômée et hospitalisation si nécessaire.
- Convention n° 130: mêmes prestations que la convention n° 102, mais également soins dentaires et réadaptation médicale.

Indemnités de maladie

- Convention n° 102: paiements périodiques correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence.
- Convention n° 130: paiements périodiques correspondant au moins à 60 pour cent du salaire de référence et remboursement des frais funéraires en cas de décès du bénéficiaire.

Prestations de chômage

- Convention n° 102: paiements périodiques correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence.
- Convention n° 168: paiements périodiques correspondant au moins à 50 pour cent du salaire de référence. Au-delà d'une période initiale, possibilité d'appliquer des règles spécifiques de calcul. Toutefois, l'ensemble des prestations auxquelles les chômeurs ont droit doit leur garantir des conditions d'existence saines et convenables, selon les normes nationales.

Prestations de vieillesse

- Convention n° 102: paiements périodiques correspondant au minimum à 40 pour cent du salaire de référence. Obligation de réviser les taux de ces prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie.
- Convention n° 128: paiements périodiques correspondant au minimum à 45 pour cent du salaire de référence. Mêmes conditions que dans la convention n° 102 pour ce qui est de la révision des taux.

Prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle

- Convention n° 102: soins médicaux et paiements périodiques correspondant au minimum à 50 pour cent du salaire de référence pour les cas d'incapacité temporaire ou d'invalidité; prestations pour la veuve et les enfants à charge en cas de décès du soutien de famille avec paiements périodiques correspondant au minimum à 40 pour cent du salaire de référence; possibilité de convertir les paiements périodiques en un capital versé en une seule fois dans certaines conditions. Sauf en cas d'incapacité de travail, obligation de réviser les taux des paiements périodiques à la suite de variations sensibles du coût de la vie.
- Convention n° 121: mêmes prestations que dans la convention n° 102, auxquelles s'ajoutent certains types de soins sur les lieux de travail. Paiements périodiques correspondant au minimum à 60 pour cent du salaire de référence pour les cas d'incapacité temporaire ou d'invalidité; prestations pour la veuve, le veuf invalide et à charge, les enfants à charge en cas de décès du soutien de famille avec paiements périodiques correspondant au minimum à 50 pour cent du salaire de référence; obligation de fixer un montant minimal pour ces paiements; possibilité de convertir les paiements périodiques en un capital versé en une seule fois dans certaines conditions; prestations supplémentaires pour les personnes dont l'état requiert l'aide constante d'un tiers.

Prestations familiales

- Convention n° 102: soit paiements périodiques, soit fourniture de nourriture, de vêtements, de logement, de séjour de vacances ou d'une assistance ménagère, soit une combinaison de ces éléments.

Prestations de maternité

- Convention n° 102: soins médicaux comportant au moins des soins avant, pendant et après l'accouchement, donnés soit par un médecin, soit par une sage-femme diplômée, et une hospitalisation si nécessaire; paiements périodiques correspondant au minimum à 45 pour cent du salaire de référence.
- Convention n° 183: prestations médicales comportant notamment des soins avant, pendant et après l'accouchement, et une hospitalisation si nécessaire; prestations en espèces permettant à la femme de subvenir à son entretien et à celui de son enfant dans de bonnes conditions de santé et selon un niveau de vie convenable, correspondant au minimum aux deux tiers du gain antérieur ou à un montant du même ordre de grandeur.

Prestations d'invalidité

- Convention n° 102: paiements périodiques correspondant au minimum à 40 pour cent du salaire de référence; obligation de réviser le montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie.
- Convention n° 128: paiements périodiques correspondant au minimum à 50 pour cent du salaire de référence; obligation de réviser le montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie; obligation de prévoir des services de rééducation et de prendre des mesures tendant à faciliter le placement des invalides dans un emploi approprié.

Prestations de survivants

- Convention n° 102: paiements périodiques correspondant au minimum à 40 pour cent du salaire de référence; obligation de réviser le montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie.
- Convention n° 128: paiements périodiques correspondant au minimum à 45 pour cent du salaire de référence; obligation de réviser le montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie.

PROTECTION DE LA MATERNITÉ

Élever une famille est un souhait que caressent nombre de personnes qui travaillent. Pourtant, la grossesse et la maternité sont des moments particulièrement difficiles pour les femmes employées et leur famille. Les femmes enceintes et les mères qui allaitent ont besoin d'une protection spéciale pour empêcher les dommages à leur santé et à celle de leur enfant, et d'un temps suffisant pour accoucher, se rétablir et s'occuper des nouveau-nés. Par ailleurs, lorsqu'elles travaillent, les femmes enceintes et les mères qui allaitent ont également besoin d'une protection pour être assurées qu'elles ne perdront pas leur emploi simplement en raison d'une grossesse ou d'un congé de maternité. Une telle protection ne garantit pas seulement aux femmes un accès égal à l'emploi, elle garantit aussi la continuité d'un revenu, souvent vital, qui est nécessaire au bien-être de toute la famille. Préserver la santé d'une femme enceinte ou d'une mère qui allaite et la protéger contre la discrimination professionnelle sont indispensables si l'on veut parvenir à une véritable égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes au travail et permettre aux travailleurs d'élever leur famille dans des conditions de sécurité économique.

Instrument pertinent de l'OIT

Convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000

Cette convention est la norme internationale du travail sur la protection de la maternité la plus actuelle, même si la précédente convention (n° 3) sur la protection de la maternité de 1919 et la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée) de 1952 sont toujours en vigueur dans certains pays.

La convention n° 183 prévoit un congé de maternité de quatorze semaines pour les femmes auxquelles l'instrument s'applique. Les femmes qui s'absentent de leur travail pour cause de congé de maternité ont droit à des prestations en espèces qui garantissent qu'elles peuvent subvenir à leur entretien et à celui de leur enfant dans de bonnes conditions de santé et selon un niveau de vie convenable. Le montant de ces prestations ne doit pas être inférieur aux deux tiers du gain antérieur ou à un montant du même ordre de grandeur. La convention demande également aux États qui l'ont ratifiée d'adopter les mesures nécessaires pour que les femmes ne soient pas contraintes d'accomplir un travail qui a été jugé préjudiciable à leur santé ou à celle de leur enfant ainsi que des mesures propres à garantir que la maternité ne constitue pas une source de discrimination. Elle interdit également à l'employeur de licencier une femme pendant sa



grossesse ou pendant son congé de maternité, ou encore pendant une période suivant son retour au travail, sauf pour des motifs sans lien avec la grossesse, la naissance et ses suites ou l'allaitement. Les femmes doivent être assurées, lorsqu'elles reprennent le travail, de retrouver le même poste ou un poste équivalent rémunéré au même taux. La convention prévoit également le droit à une ou plusieurs pauses par jour ou à une réduction de la durée journalière du travail en cas d'allaitement.

Congé maternité: les pays qui respectent les normes de l'OIT

Globalement, 52 pour cent des pays étudiés (99 pays) prévoient un congé de maternité d'une durée de quatorze semaines ou plus, le standard requis par la convention n° 183. Parmi ces pays, 48 États suivent ou dépassent les dix-huit semaines de congés suggérées par la recommandation n° 191; 49 pays prévoient douze à treize semaines de congé maternité – c'est-à-dire moins que ce qui est spécifié dans la convention n° 183, mais en conformité avec le niveau requis par les conventions n°s 102 et 103, c'est-à-dire douze semaines. Seulement 16 pour cent (30 pays) prévoient moins de douze semaines de congé maternité. Des 192 pays pour lesquels l'information est disponible, tous sauf 2 prévoient des prestations en espèces aux femmes pendant le congé maternité. Les deux exceptions sont la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les États-Unis, qui fournissent des formes de congé de maternité, mais aucune disposition légale pour les prestations. De manière globale, 38 pour cent (73 pays), des 192 États pour lesquels on dispose d'informations ont des systèmes de prestation à un niveau d'au moins les deux tiers des revenus pour au moins quatorze semaines. Quatorze pour cent (26 pays) excèdent ce niveau en prévoyant des niveaux de prestations à 100 pour cent des revenus pour au moins dix-huit semaines. Dans le cas de 44 pour cent (84 pays) néanmoins, le congé maternité n'est pas rémunéré, rémunéré à hauteur de moins des deux tiers des revenus antérieurs ou rémunéré pour une période inférieure à quatorze semaines¹⁹.

TRAVAILLEURS DOMESTIQUES

Les travailleurs domestiques représentent une part importante de la main-d'œuvre mondiale du secteur informel, et figurent parmi les catégories de travailleurs les plus vulnérables. Ils travaillent pour des ménages de particuliers, souvent sans véritable contrat de travail, sans être déclarés, sont exclus du champ de la législation du travail. Actuellement, on dénombre au moins 67 millions de travailleurs domestiques dans le monde, sans compter les enfants qui travaillent comme domestiques, et ce nombre ne cesse d'augmenter dans les pays développés et en développement. Quatre-vingts pour cent des travailleurs domestiques sont des femmes.

Des conditions de travail déplorables, l'exploitation de la main-d'œuvre et les violations des droits humains sont les principaux problèmes que rencontrent les travailleurs domestiques. Environ 10 pour cent de l'ensemble des travailleurs domestiques sont couverts par la législation générale du travail au même titre que les autres travailleurs. En revanche, plus du quart d'entre eux sont totalement exclus du champ d'application de la législation du travail national. À l'heure actuelle, les travailleurs domestiques sont souvent confrontés à de très bas salaires, des horaires de travail excessifs; ils n'ont aucun jour de repos hebdomadaire garanti et sont parfois victimes d'abus physiques, psychologiques ou sexuels ou d'entrave à leur liberté de circulation.

Instrument pertinent de l'OIT

Convention (n° 189) relative aux travailleuses et travailleurs domestiques, 2011

Cette convention, accompagnée de la recommandation n° 201, prévoit que les travailleurs domestiques du monde entier s'occupant de familles ou de l'entretien de maisons doivent disposer des mêmes droits que les autres travailleurs: un nombre d'heures de travail raisonnable, un repos hebdomadaire d'au moins vingt-quatre heures consécutives, un paiement en nature limité, des informations claires sur les conditions générales d'emploi et le respect des droits et des principes fondamentaux du travail, dont la liberté d'association et le droit à la négociation collective.



À ce jour, 25 pays ont ratifié la convention n° 189, et la plupart de ces pays ont pris des mesures pour donner effet à ses dispositions. Par exemple, le Costa Rica a étendu l'accès à la sécurité sociale à tous les travailleurs domestiques. Des mesures pour autoriser l'inspection du travail ont été prises par un certain nombre de pays, tout en veillant au respect du foyer familial (Costa Rica, Uruguay). D'autres pays, qui prévoyaient un salaire minimum pour les travailleurs domestiques touchant moins que le salaire minimum national, ont pris des mesures pour augmenter le salaire de ces travailleurs, leur permettant ainsi de mener une vie digne pour eux et leur familles (Argentine).

Le travail domestique en chiffres

Le travail domestique est une source d'emploi considérable: il représente environ 1,7 pour cent de l'emploi total dans le monde, et 3,6 pour cent de l'emploi salarié. Les données sur le travail domestique sont particulièrement difficiles à collecter. Le BIT a publié ses premières estimations sur le travail domestique en 2013 (dans le rapport *Domestic Workers across the world*). Cette méthodologie a ensuite été affinée et adaptée en 2016, et publiée dans le cadre d'estimations sur les travailleurs migrants à l'échelle mondiale. Ces ressources clés sont accompagnées de guides sur la recherche qualitative et quantitative sur le travail domestique des enfants et de réflexions sur la manière de mesurer la valeur sociale et économique du travail domestique²⁰.

TRAVAILLEURS MIGRANTS

L'accélération de la mondialisation de l'économie a généré une augmentation du nombre de travailleurs migrants comme jamais auparavant. Le chômage et la pauvreté croissante ont amené de nombreux travailleurs dans les pays en développement à rechercher du travail ailleurs. En fait, il est estimé que 73 pour cent des migrants sont des travailleurs. Dans les pays industrialisés, la demande de main-d'œuvre, en particulier de main-d'œuvre non qualifiée, a augmenté. C'est pourquoi, des millions de travailleurs et leur famille émigrent pour trouver du travail. Des efforts considérables ont été déployés ces dernières années pour obtenir des données fiables et comparables sur les migrations de main-d'œuvre. Cependant, comme l'ont souligné l'OIT et la communauté internationale, des lacunes importantes subsistent. Pour y remédier, le BIT a publié des estimations mondiales et régionales concernant les travailleurs migrants. Selon ces estimations, il y aurait 244 millions de migrants dans le monde aujourd'hui, soit 3,3 pour cent de la population mondiale. Près de la moitié des migrants sont des femmes²¹. Les travailleurs migrants contribuent à l'économie du pays d'accueil et les fonds qu'ils envoient chez eux aident à dynamiser l'économie de leur pays d'origine. Pourtant, ils bénéficient souvent d'une protection sociale insuffisante et sont à la merci de l'exploitation et de la traite. Si les risques d'exploitation sont moindres pour les travailleurs migrants qualifiés, leur départ prive certains pays en développement d'une main-d'œuvre précieuse nécessaire à leur économie. Les normes de l'OIT sur la migration donnent les moyens aux pays qui envoient des migrants ou les accueillent de gérer les flux migratoires et d'assurer une protection adéquate à cette catégorie vulnérable de travailleurs.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949

Elle demande aux États qui l'ont ratifiée de faciliter les migrations internationales en faveur de l'emploi en s'assurant qu'il existe un service gratuit approprié chargé d'aider les travailleurs migrants et de leur fournir des informations exactes en prenant les mesures qui s'imposent contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration. La convention contient également des dispositions prévoyant une protection médicale suffisante des travailleurs migrants et le transfert des gains et de l'épargne. Les États doivent accorder aux immigrants qui se trouvent légalement sur leur territoire un traitement qui n'est pas moins favorable que celui qu'ils accordent à leurs ressortissants dans un certain nombre de domaines, tels que les conditions d'emploi, la liberté syndicale et la sécurité sociale.

**Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants
(dispositions complémentaires), 1975**

Elle prévoit des mesures pour lutter contre l'émigration clandestine et l'emploi illégal et, par ailleurs, demande que tout État qui l'a ratifiée s'engage à respecter les droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants. La convention élargit également la portée de l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants résidant légalement dans un pays et les travailleurs nationaux au-delà des dispositions de la convention de 1949, de façon à garantir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, de sécurité sociale, de droits syndicaux et culturels, et de libertés individuelles et collectives, aux personnes qui, en tant que travailleurs migrants ou en tant que membres de leur famille, se trouvent légalement sur le territoire de l'État l'ayant ratifiée. Elle demande également aux États qui l'ont ratifiée de faciliter le regroupement familial des travailleurs migrants résidant légalement sur leur territoire.

Les migrants dans le monde du travail contemporain:

tendances mondiales et régionales

Bien que les migrations constituent une dimension cruciale du débat sur l'avenir du travail, des phénomènes comme les mutations technologiques, l'évolution de la relation de travail et l'érosion du contrat social entre l'État et d'autres acteurs rendront les migrations de main-d'œuvre de plus en plus difficiles à gérer. En effet, les migrations de main-d'œuvre sont un phénomène de plus en plus complexe et dynamique observé dans le monde entier, à l'intérieur d'une même région ou entre des régions. Sur certains axes migratoires, par exemple entre l'Asie et les États arabes ou à l'intérieur de l'Asie du Sud-Est, le nombre de migrants internationaux – en grande majorité des travailleurs – a triplé depuis 1990. La migration temporaire de main-d'œuvre, en particulier de main-d'œuvre peu qualifiée, dépasse les flux de migration permanente, ce qui pose un véritable défi en matière de gouvernance: comment assurer un travail décent et réduire les coûts de la migration pour cette catégorie de travailleurs migrants?

L'OIT se préoccupe depuis sa création de la protection des droits des travailleurs migrants et a notamment adopté des mesures pour pallier les irrégularités et les abus dont ils sont parfois victimes, en prenant pleinement en compte l'équilibre complexe que cela suppose sur les plans social, économique et politique. Fondamentalement, les instruments sur les migrations de main-d'œuvre font appel à la coopération internationale afin de promouvoir une approche fondée sur les droits en la matière. Dans son étude d'ensemble de 2016 concernant les instruments relatifs aux travailleurs migrants, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a estimé que cet objectif reste aussi pertinent de nos jours qu'il l'était lors de l'adoption des instruments, en 1949 et 1975, même si certaines dispositions particulières semblent aujourd'hui quelque peu obsolètes, au vu de l'évolution contemporaine du phénomène migratoire, qui ne pouvait être anticipée. Soulignant que les instruments existants offrent le potentiel voulu pour relever les nombreux défis migratoires auxquels les États Membres de l'OIT sont actuellement confrontés, et tenant compte de leur souplesse intrinsèque, la commission d'experts a invité le BIT à entreprendre une vaste campagne pour promouvoir la mise en œuvre effective des conventions n^{os} 97 et 143 et des recommandations n^{os} 86 et 151, dans le cadre de son Programme sur la migration équitable. La commission d'experts a souligné à ce propos l'importance des mesures visant à répondre aux besoins des femmes et de certains groupes de travailleurs migrants, tels que les minorités ethniques et religieuses, les populations rurales et autochtones, les jeunes, les handicapés et les personnes affectées par le VIH/sida.

GENS DE MER

On estime que 90 pour cent du commerce mondial fait appel au transport maritime ou fluvial, qui dépend des gens de mer pour l'exploitation des navires. Dès lors, les marins sont essentiels au commerce international et au système économique global. Il faut souligner que le transport maritime est le premier secteur réellement mondialisé. Cela signifie que, la plupart du temps, des marins de différentes nationalités sont engagés à bord de navires enregistrés dans un autre État, appartenant à un armateur qui n'a parfois ni la nationalité du navire ni celle de l'un des marins. En droit international, l'État du pavillon – qui est le pays dans lequel un navire est enregistré et dont le navire bâte le pavillon – est l'État internationalement responsable pour prendre et mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, quelle que soit la nationalité des marins ou de l'armateur.

Sur les navires battant le pavillon d'États qui n'exercent pas de juridiction et de contrôle effectifs sur leurs navires, comme cela est exigé par le droit international, les marins travaillent souvent dans des conditions inacceptables, au détriment de leur bien-être, de leur santé, et bien sûr de la sécurité du navire sur lequel ils sont engagés. Comme les marins travaillent le plus souvent en dehors de leur pays d'origine et que les employeurs ne sont la plupart du temps pas situés dans le pays d'origine des marins, des normes internationales effectives sont primordiales pour ce secteur. Il est bien entendu nécessaire que ces normes soient mises en œuvre au niveau national, particulièrement par les gouvernements possédant un registre d'immatriculation des navires et autorisant ces derniers à battre leur pavillon. L'exigence de normes internationales est d'ores et déjà reconnue et largement acceptée pour les normes relatives à la sécurité en mer et celles relatives à la protection de l'environnement marin. Il est aussi important de souligner que bon nombre d'armateurs offrent des conditions décentes de vie et de travail à leurs employés: ces armateurs et les pays dans lesquels ils opèrent payent alors le prix d'une concurrence déloyale de la part d'armateurs opérant avec des navires qui ne respectent pas les normes.

Le navire à bord duquel les marins vivent et travaillent pendant de longues périodes est à la fois leur foyer et leur lieu de travail; leurs conditions de travail et de vie sont donc d'une importance primordiale. Ils sont exposés à de multiples risques propres à leur profession. Les gens de mer font aussi face à des conditions climatiques extrêmes et courent le risque d'être abandonnés à l'étranger si l'armateur fait face à des difficultés, notamment financières. Il faut ajouter à cela l'intensification des mesures de sécurité et des contrôles aux frontières qui a rendu très difficile la possibilité pour les marins de voyager pour rejoindre ou quitter un navire en cours de voyage,



mais qui limite aussi leur possibilité de descendre à terre lors des escales nécessaires pour leur bien-être et leur santé.

Instruments pertinents de l'OIT

Pour protéger les gens de mer dans le monde et la contribution qu'ils apportent au commerce international, l'OIT a adopté plus de 70 instruments (41 conventions et les recommandations s'y rapportant) dans le cadre de sessions maritimes spéciales de la Conférence internationale du Travail. Pour le secteur maritime, les normes internationales de l'OIT fixent des conditions minimales de «travail décent» et couvrent presque tous les aspects du travail: des conditions minimales requises pour le travail des gens de mer à bord d'un navire (notamment l'âge minimum, le certificat médical, la formation et la qualification) aux dispositions sur les conditions d'emploi, telles que la durée du travail ou du repos, les salaires, le droit à un congé, le rapatriement, le logement, les loisirs, l'alimentation et le service de table, en passant par la protection de la santé, le bien-être et la protection en matière de sécurité sociale. Ces normes couvrent de même les pensions et établissent les pièces d'identité des gens de mer, internationalement reconnues, afin de faciliter les contrôles aux frontières.

Consolidation des normes maritimes de l'OIT

En février 2006, lors de la 10^e session maritime, la 94^e Conférence internationale du Travail a adopté la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006). Cette convention révisé et consolide 37 conventions existantes ainsi que les recommandations qui y sont rattachées. Elle utilise un nouveau format avec des mises à jour, si nécessaire, pour refléter les conditions et le langage modernes. De cette manière, cette convention générale énonce en un seul et même document le droit de 1,5 million de gens de mer à des conditions de travail décentes pour ce qui est de la quasi-totalité des aspects de leurs conditions de travail et de vie: âge minimum, contrat d'engagement maritime, durée du travail ou du repos, paiement des salaires, congé annuel rémunéré, rapatriement, soins médicaux à bord, recours à des services de recrutement et de placement, logement, alimentation et service de table, protection de la sécurité et de la santé et prévention des accidents, ainsi que procédures de traitement des plaintes des gens de mer²².

La MLC, 2006, s'applique à un large éventail de navires effectuant des voyages internationaux ou nationaux, à l'exception de ceux qui naviguent exclusivement dans les eaux intérieures ou dans des eaux situées

à l'intérieur ou au proche voisinage d'eaux abritées ou de zones où s'applique une réglementation portuaire; des navires affectés à la pêche ou à une activité analogue; des navires de construction traditionnelle tels que les boutres et les jonques; ainsi que des navires de guerre et des navires de guerre auxiliaires.

Pour entrer en vigueur, elle devait être ratifiée par 30 États Membres de l'OIT représentant au moins 33 pour cent de la jauge brute de la flotte marchande mondiale. Le 20 août 2012, ces deux conditions ont été satisfaites et la convention est entrée en vigueur douze mois après, le 20 août 2013. Au 30 novembre 2018, la convention avait déjà été ratifiée par 89 pays représentant plus de 90 pour cent de la jauge brute de la flotte marchande mondiale et continue à être ratifiée à un rythme soutenu.

Afin que la mise en œuvre ait le plus de répercussions possible au niveau national et que la convention soit promue en vue d'une large ratification, l'OIT a mis à disposition un ensemble d'activités de renforcement des capacités comme des séminaires tripartites au niveau national et a développé un éventail de ressources comme le site dédié à la convention qui rassemble des informations actualisées sur ces activités et la base de données de la convention qui contient des informations spécifiques sur les législations adoptées pour lui donner effet ainsi que des directives pour la mise en œuvre. En plus, l'Académie du travail maritime, basée au centre de formation de l'OIT à Turin, organise des ateliers de travail sur la convention, qui comprennent des cours de formation en résidence pour les inspecteurs et les formateurs des inspecteurs, des séminaires de travail en coopération avec les organisations d'armateurs et de gens de mer et des ateliers pour juristes.

En juin 2013, le Conseil d'administration du BIT a établi la Commission tripartite spéciale (STC), en conformité avec l'article XIII de la MLC, 2006, pour suivre en permanence l'application de cette convention. En vertu des pouvoirs conférés par cette convention, la commission peut adopter et transmettre à la Conférence internationale du Travail pour approbation des amendements au code de la convention, et joue un rôle consultatif, en vertu de l'article VII, à l'égard des pays dans lesquels il n'y a pas d'organisations représentatives des armateurs et des gens de mer à consulter à propos de la mise en œuvre de la convention. Cette commission a tenu sa première réunion en avril 2014, au cours de laquelle des amendements très importants au code de la convention ont été adoptés afin d'assurer la fourniture d'un dispositif de garantie financière rapide et

efficace pour indemniser les gens de mer en cas d'abandon ou d'incapacité de longue durée causés par un accident du travail ou de décès. Ces amendements ont été approuvés par la Conférence internationale du Travail en juin 2014 et sont entrés en vigueur le 18 janvier 2017. Par la suite, deux séries d'amendements à la MLC, 2006, ont été adoptées, en 2016 et en 2018. Ces amendements ont notamment pour objet d'intégrer la prévention du harcèlement et de l'intimidation parmi les dispositions traitant de la sécurité et de la santé au travail et d'apporter une réponse à la situation des gens de mer victimes d'actes de piraterie ou de vols à main armée, lorsque ceux-ci se retrouvent captifs. Il s'agit alors d'assurer le maintien du contrat d'engagement maritime pendant la période de captivité, ainsi que le paiement du salaire et le droit au rapatriement. Ces amendements sont appelés à entrer en vigueur dans les prochaines années.

En parallèle, la convention n° 185 sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), de 2003, a fait l'objet d'un important travail de réflexion, afin que son contenu soit modernisé et qu'il intègre les progrès qui ont été accomplis depuis son adoption en matière de sécurisation des documents d'identité. Ces réflexions ont abouti à l'adoption d'amendements aux annexes de la convention n° 185, qui sont entrés en vigueur le 8 juin 2017. Cet instrument apporte une contribution essentielle à la sûreté du transport maritime, afin de lutter contre les menaces terroristes, mais surtout il permet de répondre aux besoins des gens de mer qui sont en transit ou en transfert pour rejoindre un embarquement ou pour être rapatriés. Il facilite aussi les permissions à terre, essentielles pour le bien-être et la santé de ces travailleurs, qui restent souvent plusieurs mois de suite à travailler à bord d'un navire.

Enfin, dans le cadre du mécanisme d'examen des normes, la STC a commencé, en avril 2018, une évaluation de la pertinence des instruments maritimes adoptés avant la MLC, 2006. L'objectif, à terme, est de ne maintenir en vigueur qu'un corpus de normes internationales du travail maritime solide et à jour, répondant au besoin de protection des gens de mer et assurant aux acteurs du transport maritime les conditions d'une concurrence loyale. À cette occasion, la STC a mis l'accent sur la nécessité de privilégier la ratification de la MLC, 2006, telle qu'amendée, qui constitue l'instrument de référence universellement reconnu par le secteur des transports maritimes.

On estime à plus de 58 millions le nombre de personnes travaillant dans le secteur primaire de la pêche de capture et de l'aquaculture (activités du secteur primaire). Parmi ces travailleurs, 37 pour cent le sont à plein temps, 23 pour cent à temps partiel et le reste de manière occasionnelle ou sous un statut non spécifié. Plus de 15 millions de personnes travaillent à plein temps à bord de navire de pêche. La pêche suppose de longues heures de travail ardu dans un milieu marin souvent éprouvant. Les pêcheurs peuvent être amenés à utiliser des équipements dangereux – simples ou complexes – pour prendre, trier et stocker le poisson. Dans de nombreux pays, les taux d'accidents et de décès dans ce secteur sont bien supérieurs à la moyenne nationale, tous secteurs professionnels confondus. En cas d'accident ou de maladie survenant en mer, il arrive que le pêcheur soit loin d'un centre médical professionnel et qu'il doive compter sur ses collègues à bord du navire pour le soigner; les services d'évacuation médicale varient considérablement d'un pays et d'une région à l'autre. Les bateaux de pêche peuvent rester en mer pendant de longues périodes, opérant dans des zones de pêche éloignées. Les pêcheurs ont souvent du mal à obtenir des permissions à terre dans des ports étrangers, ou des visas les autorisant à monter à bord des navires ou à les quitter dans des pays étrangers. Les relations entre employeurs (souvent des armateurs à la pêche) et pêcheurs sont diverses. Il existe deux grands systèmes de rémunération dans le secteur: le système de rémunération fixe et le système de rémunération à la part. Dans le premier cas, le salaire est fixé pour une période donnée. Dans le second, les pêcheurs touchent un pourcentage des recettes ou des bénéfices bruts de l'expédition de pêche concernée. Les pêcheurs peuvent percevoir un faible salaire minimum complété par une rémunération à la part ou sous forme de primes (par exemple, pour le repérage du poisson). Dans de nombreux pays, les pêcheurs relèvent de la catégorie des «travailleurs indépendants» en raison de ces dispositions. Pour répondre aux besoins spécifiques des travailleurs engagés dans le secteur de la pêche, l'OIT a élaboré des normes visant spécifiquement à leur fournir une protection. Afin de prendre en compte l'importance de l'industrie halieutique et les évolutions intervenues dans ce secteur d'activités depuis l'adoption respective des normes sur la pêche en 1959 et 1966 – et en gardant à l'esprit que les navires de pêches sont exclus du champ d'application de la convention sur le travail maritime, 2006 –, la Conférence internationale du Travail a adopté, lors de sa 97^e session, la convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007, et la recommandation (n° 199) sur le travail dans la pêche, 2007, qui visent à fournir un cadre global de droits répondant aux enjeux des conditions de vie et de travail des pêcheurs. La convention n° 188 a été ratifiée par 10 États membres à ce jour et est entrée en vigueur le 16 novembre 2017.



En tenant compte de la nécessité de réviser les conventions internationales suivantes, à savoir la convention (n° 112) sur l'âge minimum (pêcheurs), 1959, la convention (n° 113) sur l'examen médical des pêcheurs, 1959, la convention (n° 114) sur le contrat d'engagement des pêcheurs, 1959, et la convention (n° 126) sur le logement à bord des bateaux de pêche, 1966, la convention n° 188 met à jour ces instruments et vise à atteindre un plus grand nombre de pêcheurs dans le monde, en particulier ceux travaillant à bord de navires plus petits. L'objectif de cette convention est d'assurer que les pêcheurs bénéficient de conditions décentes pour travailler à bord des navires de pêche en ce qui concerne les conditions minimales requises pour le travail à bord, les conditions de service, le logement et l'alimentation, la protection de la sécurité et de la santé au travail, les soins médicaux et la sécurité sociale. Elle s'applique à l'ensemble de la pêche commerciale, à l'exception de la pêche de subsistance et de la pêche de loisir, à tous les navires, indépendamment de leur taille et à tous les pêcheurs, y compris ceux qui sont payés sur la base d'un partage des prises.

Parmi les nombreuses améliorations, la nouvelle convention:

- relève l'âge minimum pour travailler à bord d'un navire de pêche à 16 ans,
- fixe la durée maximale de validité d'un certificat médical à deux ans,
- exige l'adoption d'une loi concernant l'effectif minimal de l'équipage,
- définit les périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire pour les navires restant en mer pendant plus de trois jours,
- établit le droit au rapatriement des pêcheurs aux frais du propriétaire du navire de pêche et, enfin, intègre des dispositions relatives au contrôle de l'État du port inspirées de celles applicables dans le secteur maritime.

Autre instrument antérieur de l'OIT

Convention (n° 125) sur les brevets de capacité des pêcheurs, 1966

Elle demande que les États qui l'ont ratifiée établissent des normes relatives aux qualifications requises pour obtenir un brevet de capacité habilitant son titulaire à exercer les fonctions de patron, de second ou de mécanicien à bord d'un navire de pêche, et que des examens soient organisés et contrôlés par l'autorité compétente afin de s'assurer que les candidats ont les qualifications nécessaires. La convention précise l'âge minimum ainsi que l'expérience professionnelle minimale requise pour chaque profession et les compétences exigées pour des catégories spécifiques de pêcheurs, ainsi que les divers niveaux de brevets pour lesquels les candidats doivent démontrer leur qualification.



Pour de nombreux pays, le secteur de la manutention portuaire est devenu un maillon important du réseau de transport qui nécessite des améliorations constantes afin de répondre aux exigences du commerce international. L'augmentation du volume des marchandises transportées, la sophistication de plus en plus grande des infrastructures, l'utilisation plus répandue des conteneurs et l'ampleur des investissements en capitaux nécessaires pour le développement des activités de manutention dans les ports ont conduit à des réformes de fond. Ce secteur, qui autrefois avait besoin d'une main-d'œuvre la plupart du temps occasionnelle et peu qualifiée, exige maintenant des travailleurs très qualifiés qui sont de plus en plus souvent immatriculés. Il est par ailleurs demandé aux dockers d'être de plus en plus productifs et de faire un travail par équipes alors que l'ensemble des effectifs a été réduit. Les pays en développement rencontrent des difficultés pour financer le développement d'infrastructures portuaires de plus en plus sophistiquées. Les normes de l'OIT aident à relever ces défis en traitant deux aspects particuliers du travail de docker: la nécessité d'une protection spécifique en raison des risques pour la sécurité et la santé auxquels les dockers sont exposés pendant leur activité et l'impact des progrès technologiques et du commerce international sur l'emploi et l'organisation du travail dans les ports.

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 137) sur le travail dans les ports, 1973

Cet instrument traite des méthodes de travail dans les ports et de leur incidence sur l'emploi et l'organisation de la profession. Il vise deux objectifs principaux: d'abord, garantir aux dockers une protection tout au long de leur vie professionnelle grâce à des mesures concernant les conditions d'obtention d'un travail et la performance exigée; ensuite, prévoir et gérer de la meilleure façon possible, grâce à des mesures appropriées, les fluctuations du travail et des effectifs nécessaires pour l'accomplir.

Convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979

Les États ayant ratifié cette convention doivent prendre des mesures visant l'aménagement et l'entretien des lieux de travail, des matériels ainsi que l'utilisation de méthodes de travail offrant des garanties de sécurité et de salubrité; l'aménagement et l'entretien, sur tous les lieux de travail, de moyens d'accès garantissant la sécurité des travailleurs; l'information, la formation et le contrôle indispensables pour garantir la protection des

travailleurs contre les risques d'accident ou d'atteinte à la santé résultant de leur emploi; la fourniture aux travailleurs de tout équipement de protection individuelle, de tous vêtements de protection et de tous moyens de sauvetage qui pourront être raisonnablement exigés; l'aménagement et l'entretien de moyens appropriés et suffisants de premiers secours et de sauvetage; l'élaboration et l'établissement de procédures appropriées destinées à faire face à toutes les situations d'urgence.

Les peuples indigènes et tribaux ont une culture, une façon de vivre, des traditions et un droit coutumier qui leur sont propres. Malheureusement, tout au long de l'histoire, le manque de respect à l'égard des cultures tribales et indigènes a conduit à de nombreux conflits sociaux et bains de sang. Aujourd'hui, la communauté internationale a accepté le principe selon lequel les cultures, les façons de vivre, les traditions et le droit coutumier des peuples indigènes et tribaux sont précieux et ont besoin d'être respectés et protégés et que ces peuples devraient participer aux processus décisionnels dans le pays où ils vivent. Les normes les plus récentes de l'OIT sur cette question affirment ce principe et fournissent un cadre permettant aux gouvernements, aux organisations des peuples indigènes et tribaux ainsi qu'aux organisations non gouvernementales de garantir le développement de ces peuples dans le respect total de leurs besoins et de leurs souhaits.

Instruments pertinents de l'OIT

La convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, qui l'a précédée sont les deux seuls traités internationaux portant exclusivement sur les droits des peuples indigènes et tribaux. La convention n° 169, qui est considérée comme un instrument à jour portant révision de la convention n° 107, prévoit la consultation et la participation des peuples indigènes et tribaux en ce qui concerne les politiques et programmes qui pourraient avoir une incidence sur eux. La convention stipule qu'ils doivent jouir pleinement des droits fondamentaux et elle prévoit des politiques de caractère général concernant ces peuples sur des questions comme les coutumes et les traditions, les droits de propriété, l'utilisation des ressources naturelles de leurs terres traditionnelles, l'emploi, la formation professionnelle, l'artisanat et les industries rurales, la sécurité sociale et la santé, l'éducation, les contacts et la communication par-delà les frontières.

Les droits des peuples indigènes et tribaux dans la pratique

Au fil des années, de nombreux pays ont adopté des législations ou amendé celles qui existaient afin de mettre en œuvre la convention n° 169. Plusieurs pays d'Amérique latine, notamment l'État plurinational de Bolivie, la Colombie, le Nicaragua, le Mexique, le Pérou et la République bolivarienne du Venezuela, ont reconnu dans leur Constitution le caractère multiethnique et multiculturel de leurs populations respectives. Plusieurs pays ont également pris des mesures pour garantir l'autonomie, la



participation et la consultation. Par exemple, la Norvège a créé en 1987 le Sameting, un parlement pour le peuple sami, doté d'un statut consultatif et de pouvoirs administratifs limités. Le Danemark a, pour sa part, mis en place l'autorité chargée de la loi d'autonomie du Groenland, qui s'occupe de nombreuses questions locales au profit des peuples inuits du Groenland ou leur en laisse la gestion. Par ailleurs, le 30 août 2012, la République centrafricaine est devenue le premier pays africain à ratifier la convention n° 169. En 2018, le Luxembourg est devenu le 23^e pays à ratifier cette convention.

Les peuples autochtones et les changements climatiques: de victimes à agents de changement grâce au travail décent

Dans le rapport intitulé *Les peuples autochtones et les changements climatiques* publié en 2018, le BIT a analysé la situation des peuples autochtones dans le contexte du changement climatique. Le rapport suggère que le changement climatique affecte les peuples autochtones de manière différente, ainsi que les politiques ou les actions visant à y remédier. En même temps, il souligne qu'en tant qu'agents de changement les peuples autochtones sont essentiels au succès des politiques et des mesures visant à atténuer et à s'adapter au changement climatique, en particulier leur modèle économique durable et leurs connaissances traditionnelles. Le rapport souligne l'importance de l'Agenda du travail décent, notamment la convention n° 169 de l'OIT et les lignes directrices pour une transition juste, pour autonomiser les femmes et les hommes autochtones et faire en sorte qu'ils deviennent des partenaires pour un développement durable et une action climatique forte.

La convention n° 169 et les accords de paix

Par deux fois, la ratification de la convention n° 169 s'est inscrite comme élément central des processus d'accords de paix mettant un terme à des conflits armés internes dont l'origine se trouvait dans l'exclusion sociale de communautés indigènes. Au Guatemala, l'accord pour une paix ferme et durable a mis fin à une guerre civile de trente-six ans, en décembre 1996. Cet accord faisait entrer en vigueur un ensemble d'autres accords préalables négociés sur une période de six années, dont l'Accord relatif à l'identité et aux droits des peuples indigènes signé le 31 mars 1995 par le gouvernement et l'Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). L'accord de paix a ainsi facilité la ratification de la convention n° 169 par le Guatemala, le 5 juin 1996. Au Népal, le processus officiel de fin du conflit armé a été mis en œuvre en février 1996 et a abouti le 21 novembre 2006 avec la signature de l'Accord de paix global entre le gouvernement et le Parti communiste du Népal (maoïste). Le processus de paix a comporté plusieurs accords, dont certains prévoyaient la ratification de la convention n° 169, qui a finalement été ratifiée le 14 septembre 2007.



Dans la plupart des cas, les normes internationales du travail ont une valeur universelle et s'appliquent à tous les travailleurs et à toutes les entreprises. Certaines normes mentionnées précédemment concernent des industries spécifiques comme le travail à bord d'embarcations maritimes. D'autres traitent de questions liées au travail dans des secteurs très spécifiques de l'activité économique (plantations, hôtels, restaurants) ou concernent un groupe précis de travailleurs (personnel infirmier, travailleurs à domicile).

Instruments pertinents de l'OIT

Convention (n° 110) sur les plantations, 1958, et son protocole de 1982

Les plantations constituent toujours un secteur économique important dans de nombreux pays en développement. Ces instruments concernent le recrutement et l'embauche des travailleurs migrants et offrent une protection aux travailleurs des plantations du point de vue des contrats d'engagement, des salaires, de la durée du travail, des soins médicaux, de la protection de la maternité, des compensations en cas d'accident de travail, de la liberté syndicale, de l'inspection du travail et du logement.

Convention (n° 149) sur le personnel infirmier, 1977

Comme les services médicaux se sont développés, le personnel infirmier dans de nombreux pays est devenu inadéquat en nombre et en qualité. De nombreux infirmiers et infirmières sont des travailleurs migrants qui sont confrontés à des problèmes particuliers. La convention demande à tous les États qui l'ont ratifiée de prendre les mesures nécessaires pour assurer au personnel infirmier une éducation et une formation appropriées ainsi que des conditions d'emploi et de travail, y compris des perspectives de carrière et une rémunération, qui soient propres à l'attirer et à le retenir dans la profession. Les infirmiers et infirmières doivent bénéficier de conditions au moins équivalentes à celles des autres travailleurs du pays en ce qui concerne la durée du travail, le repos hebdomadaire, les congés payés annuels, le congé-éducation, le congé de maternité, le congé de maladie et la sécurité sociale.

Convention (n° 172) sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991

Le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme est l'un des secteurs économiques dont la croissance est la plus rapide dans le monde. Il compte aussi parmi les secteurs qui créent le plus d'emplois, en raison de son fort coefficient de main-d'œuvre et de l'important effet multiplicateur

sur l'emploi dans d'autres industries connexes. Cependant, il est connu pour ses mauvaises conditions de travail, qui s'expliquent par plusieurs facteurs: fragmentation du secteur avec une majorité de petites et moyennes entreprises, où le taux de syndicalisation est bas; faibles niveaux des salaires et des qualifications requises; travail en équipe, travail de nuit et travail saisonnier. Dans le but d'améliorer les conditions de travail de ces personnes et de les rapprocher de celles prévalant dans d'autres secteurs, la convention prévoit une durée du travail raisonnable et contient des dispositions sur les heures supplémentaires, les périodes de repos et les congés annuels. Elle précise également que l'achat et la vente des emplois dans les hôtels et les restaurants sont interdits.

Convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996

Les travailleurs à domicile, dont la majorité sont des femmes, constituent une catégorie de travailleurs particulièrement vulnérables, généralement en raison du caractère informel de leur statut et du manque de protection juridique à leur égard, de leur isolement et de leur faible pouvoir de négociation. L'objectif de la convention est de promouvoir l'égalité de traitement entre les travailleurs à domicile et les autres travailleurs salariés, notamment en ce qui concerne la liberté syndicale, la protection contre la discrimination, la sécurité et la santé au travail, la rémunération, la sécurité sociale, l'accès à la formation, l'âge minimum d'admission à l'emploi et la protection de la maternité.

De l'exploitation sexuelle à un métier dans l'hôtellerie

La pauvreté et l'absence de perspectives d'emploi conduisent des adolescentes vivant dans les zones côtières de Madagascar à tomber dans le piège de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants. Un projet de l'OIT vient en aide aux efforts réalisés localement pour combattre ce fléau, l'une des pires formes du travail des enfants. De 2014 à 2016, l'OIT – en collaboration avec l'UNICEF – a mis en place un projet visant à permettre à des adolescents mineurs tombés dans cet engrenage de quitter ce milieu pour apprendre un métier. Il s'agit de jeunes mineurs, en majorité des filles, mais aussi des garçons ayant joué le rôle d'«entremetteurs». Ils ont alors suivi une formation de trois mois dans l'hôtellerie-restauration (serveuses, femmes de chambre, cuisinier, service au bar) qui constitue un secteur pour lequel les employeurs de la région ont du mal à recruter du personnel compétent. La formation théorique était complétée par un stage de trois mois en entreprises qui a débouché sur plusieurs embauches. Une des bénéficiaires de ce programme, aujourd'hui âgée de 22 ans, explique qu'elle était tombée dans le piège de l'exploitation sexuelle commerciale entre 15 et 20 ans. Issue d'une famille pauvre de cinq enfants, elle raconte son calvaire et ses rencontres pour des sommes dérisoires. Aujourd'hui, cette jeune femme a complètement quitté ce milieu. Grâce à la formation qu'elle a suivie, elle est désormais serveuse au restaurant de l'hôtel. Elle se dit heureuse et rêve d'avoir d'ici à quelques années sa propre petite échoppe de restauration rapide (appelée localement gargote²³).

Conditions de travail dans le secteur de la santé

Outre la promotion de la protection sociale en matière de santé pour tous les travailleurs, l'OIT œuvre en faveur de meilleures conditions de travail pour les travailleurs de la santé, par le biais des normes sectorielles du travail et du dialogue social. La pénurie de travailleurs formés dans le secteur de la santé coïncide avec le prolongement de l'espérance de vie, le recours plus fréquent à des techniques médicales spécialisées et l'apparition de nouvelles maladies pharmaco-résistantes. Par ailleurs, les hôpitaux et autres établissements de santé sont rarement considérés comme des lieux de travail. À mesure que la demande en services de santé augmente et que la pénurie en personnel de santé qualifié se fait sentir, les conditions de travail se détériorent et la qualité des soins de santé risque de s'en trouver menacée. Cette pénurie sérieuse de travailleurs que l'on constate dans les pays les plus pauvres est exacerbée par les pays plus riches, qui offrent de meilleures conditions de travail aux travailleurs de la santé migrants. L'OIT collabore avec l'OMS afin de faire face à ces difficultés, en reconnaissant que les établissements de santé sont des environnements de travail uniques et en favorisant l'amélioration des conditions de travail, de manière à encourager et à soutenir les travailleurs de la santé dans leurs efforts pour fournir des soins de haute qualité au sein de leur communauté.

Systeme de controle regulier

Reclamations

Plaintes

Liberte syndicale

Application des conventions non ratifiees

Assistance technique et formation

Declaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi

Declaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation equitable

Initiative du centenaire sur les normes

L'APPLICATION ET LA PROMOTION DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Depuis près d'un siècle, l'OIT contribue aux progrès de la justice sociale sur la planète. Elle s'appuie pour ce faire sur un processus de prise de décisions qui est unique en son genre parmi les institutions de la gouvernance internationale. La valeur du «tripartisme», principe qui est au cœur du fonctionnement de l'OIT, est largement reconnue, et ce principe est considéré comme étant la raison de l'impact inégalé de l'Organisation sur la réalisation des droits au travail dans le monde. Mais, si la première étape vers la protection juridique des travailleurs et des employeurs à l'échelle internationale est bien l'adoption de normes du travail, le contrôle de l'application de ces normes n'est pas moins important. Le système de contrôle de l'OIT est multidimensionnel, et il est ancré dans les normes et principes de l'Organisation. Parmi les nombreux dispositifs de contrôle qui existent dans les organisations internationales et régionales, le système particulier dont s'est dotée l'OIT pour favoriser le respect des normes du travail est considéré comme l'un des plus élaborés et des plus performants.

En effet, les normes internationales du travail sont étayées par des organes de contrôle uniques au niveau international qui contribuent à garantir que les États appliquent les conventions qu'ils ratifient. L'OIT examine régulièrement l'application des normes dans les États Membres et signale les domaines dans lesquels il y aurait matière à amélioration. Si un problème se pose concernant l'application des normes, l'OIT cherche à aider les pays concernés, notamment par le biais du dialogue social et de l'assistance technique.

SYSTÈME DE CONTRÔLE RÉGULIER

Une fois qu'un État a ratifié une convention de l'OIT, il est tenu de présenter périodiquement un rapport sur les mesures prises pour lui donner effet. Tous les trois ans, les gouvernements sont tenus de présenter un rapport expliquant les mesures qu'ils ont prises en droit et en pratique pour appliquer l'une quelconque des huit conventions fondamentales et des quatre conventions de gouvernance qu'ils ont ratifiées; pour les autres conventions, sauf celles qui ont été mises à l'écart (c'est-à-dire dont l'application n'est plus contrôlée de façon régulière), ils doivent présenter un rapport tous les six ans. Des rapports sur l'application de conventions peuvent être demandés à des intervalles plus rapprochés. Les gouvernements doivent communiquer un exemplaire de leur rapport aux organisations d'employeurs et de travailleurs qui peuvent faire des commentaires à ce sujet; ces organisations peuvent également envoyer directement au BIT leurs commentaires sur l'application des conventions.

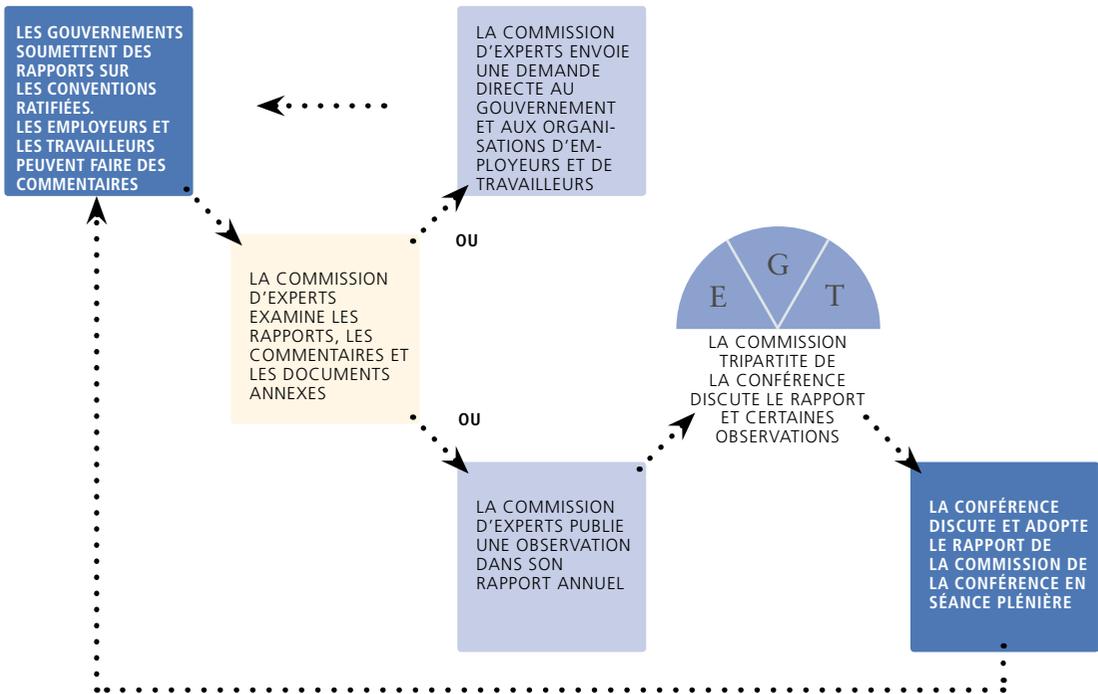
La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

La commission d'experts a été créée en 1926 afin d'examiner les rapports gouvernementaux, en nombre croissant, sur les conventions ratifiées. Aujourd'hui, la commission est composée de 20 éminents juristes nommés par le Conseil d'administration pour une période de trois ans renouvelable. Les experts viennent de différentes régions géographiques, de divers systèmes juridiques et de différentes cultures. La commission d'experts doit fournir une évaluation impartiale et technique de l'application des normes internationales du travail au sein des États Membres.

La commission formule deux sortes de commentaires à l'endroit des gouvernements: des *observations* et des *demandes directes*. Les observations contiennent les commentaires sur les questions fondamentales que soulève l'application d'une convention particulière par un État. Ces observations sont publiées dans le rapport annuel de la commission. Les demandes directes portent sur des questions plus techniques ou contiennent des demandes d'éclaircissements. Elles ne sont pas publiées dans le rapport mais sont communiquées directement aux gouvernements concernés²⁴.

Le rapport annuel publié par la commission d'experts est constitué de trois parties. La partie I comprend le rapport général qui contient les commentaires sur la façon dont les États Membres ont rempli leurs obligations constitutionnelles. La partie II contient les observations sur l'application des normes internationales du travail et la partie III une étude d'ensemble sur un thème particulier choisi par le Conseil d'administration du BIT (voir ci-après section sur les études d'ensemble).

Procédure de contrôle régulier



La Commission de l'application des normes de la Conférence

Le rapport annuel de la commission d'experts, adopté habituellement en décembre, et publié en février de l'année suivante, est présenté à la session suivante de la Conférence internationale du Travail en juin, où il est examiné par la Commission de l'application des normes de la Conférence. Cette commission, qui est une commission permanente de la Conférence, est composée de délégués des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Elle examine le rapport à l'occasion de réunions tripartites et relève un certain nombre de cas qui feront l'objet d'un débat. Les gouvernements concernés par les commentaires sont invités à répondre devant la Commission de l'application des normes de la Conférence et à fournir des informations sur le point en question. Très souvent, la Commission de l'application des normes de la Conférence formule des conclusions invitant les gouvernements à prendre des mesures précises pour apporter une solution à un problème ou à accepter des missions ou l'assistance technique du BIT. Les débats et les conclusions sur les cas individuels (en général 24 cas) examinés par cette commission sont publiés dans son rapport. Les cas particulièrement préoccupants sont mis en évidence dans des paragraphes spéciaux de ce rapport.

L'impact du système de contrôle régulier

Cas de progrès notés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Depuis 1964, la commission d'experts relève le nombre de cas de progrès à propos desquels elle a noté des changements en droit et en pratique qui ont amélioré l'application d'une convention ratifiée. À ce jour, plus de 3 000 cas de progrès (cas dans lesquels la commission a exprimé sa «satisfaction») ont été notés.

Depuis qu'elle a commencé à relever les cas de satisfaction dans ses rapports, la commission d'experts a continué à utiliser les mêmes critères généraux. En effet, la commission d'experts exprime sa satisfaction dans les cas dans lesquels, suite aux commentaires qu'elle a formulés sur un problème particulier, les gouvernements ont pris des mesures, que ce soit par l'adoption d'une nouvelle législation, d'un amendement à la législation existante ou par une modification significative de la politique ou de la pratique nationales, réalisant ainsi une plus grande conformité avec leurs obligations découlant des conventions considérées. Lorsqu'elle exprime sa satisfaction, la commission indique au gouvernement et aux partenaires sociaux que, selon elle, le problème particulier est réglé. Le fait de relever les cas de satisfaction a un double objectif:

- reconnaître formellement que la commission se félicite des mesures positives prises par les gouvernements pour faire suite à ses commentaires; et
- fournir un exemple aux autres gouvernements et aux partenaires sociaux qui font face à des problèmes similaires.

L'impact du système de contrôle régulier n'est pas seulement limité aux cas de progrès. Chaque année, la commission d'experts vérifie que les États Membres ont rempli l'obligation qui leur incombe de soumettre les instruments adoptés à leurs organes législatifs. Même si un État décide de ne pas ratifier une convention, il peut choisir de mettre en conformité ses textes de loi. Les États Membres étudient régulièrement les commentaires que la commission d'experts formule concernant l'application d'une convention dans d'autres pays et ils peuvent modifier en conséquence leur propre législation et leurs pratiques afin d'éviter des problèmes similaires ou encourager de bonnes pratiques. En ce qui concerne les conventions ratifiées, la commission adresse souvent aux gouvernements des demandes

directes, dans lesquelles elle met en évidence les problèmes qui semblent se poser à propos de l'application d'une norme, laissant ainsi au pays concerné le temps de réagir et de résoudre les problèmes, avant que les commentaires ne soient publiés dans son rapport. La manière de fonctionner de la commission d'experts encourage le dialogue social en demandant aux gouvernements qu'ils revoient l'application d'une norme et qu'ils communiquent ces informations aux partenaires sociaux qui peuvent également transmettre des informations. Le dialogue social qui s'instaure peut aider à résoudre les problèmes et à empêcher que d'autres n'apparaissent.

Les rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et de la Commission de l'application des normes de la Conférence sont disponibles sur Internet et peuvent être consultés par des millions de personnes. Les gouvernements et les partenaires sociaux sont donc encore davantage encouragés à résoudre les problèmes qui se posent dans l'application des normes afin d'éviter les commentaires critiques de ces deux organes. À la demande des États Membres, le Bureau international du Travail fournit une assistance technique importante pour l'élaboration et la révision des législations nationales afin qu'elles soient conformes aux normes internationales du travail. Ainsi, les organes de contrôle jouent également un rôle important en empêchant en amont que des problèmes relatifs à l'application des normes ne se posent.

RÉCLAMATIONS

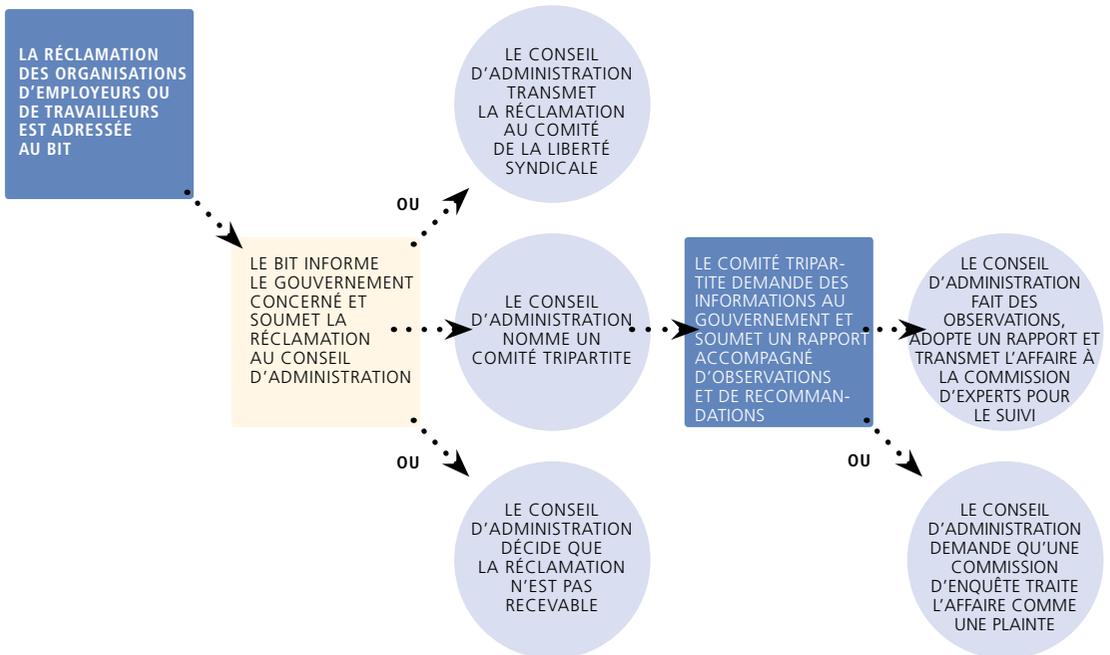
La procédure de réclamation est régie par les articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT. Elle donne le droit aux organisations professionnelles d'employeurs ou de travailleurs de présenter au Conseil d'administration du BIT une réclamation à l'encontre de tout État Membre qui, à leur avis, «n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle il a adhéré». Un comité tripartite composé de trois membres du Conseil d'administration pourra être créé afin d'examiner la réclamation et la réponse du gouvernement. Le rapport que ce comité soumet au Conseil d'administration précise les aspects juridiques et pratiques du cas, évalue les informations présentées et conclut sous forme de recommandations. Avant les années 2000, si la réponse du gouvernement ne paraissait pas satisfaisante, le Conseil d'administration avait le droit de rendre publique la réclamation reçue et la réponse donnée. Au cours des dernières années, les rapports des comités tripartites ont été systématiquement rendus publics et sont disponibles sur le site de l'OIT. Par ailleurs, en l'absence de mesures prises par un gouvernement, la commission d'experts peut alors être chargée d'assurer le suivi, ou l'affaire, dans les cas les plus graves, peut déboucher sur une plainte, auquel cas le Conseil d'administration peut décider de la constitution d'une commission d'enquête. Enfin, lorsqu'il s'agit d'une réclamation concernant l'application des conventions n^{os} 87 et 98, le Comité de la liberté syndicale en est généralement saisi pour examen, en conformité avec les règles régissant les réclamations.

Qui peut déposer une réclamation?

Les organisations d'employeurs et de travailleurs, nationales ou internationales, peuvent engager une procédure, appelée réclamation, conformément à l'article 24 de la Constitution. Les individus ne peuvent pas adresser de réclamation directement au BIT, mais ils peuvent transmettre les informations pertinentes à leur organisation de travailleurs ou d'employeurs.



La procédure de réclamation



Les réclamations dans la pratique

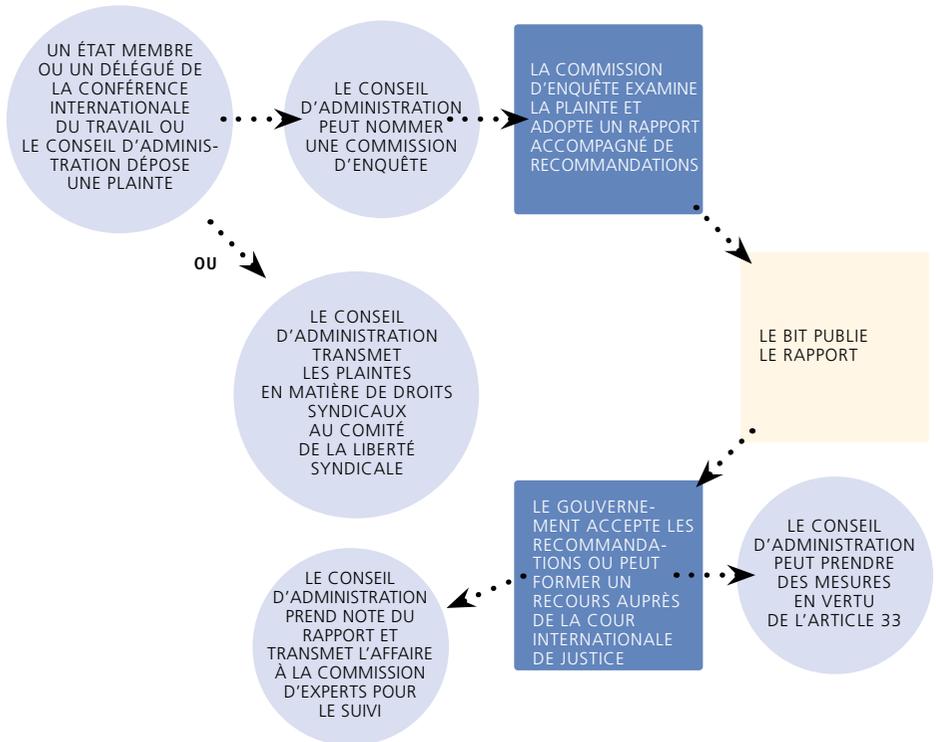
La Grèce a ratifié en 1955 la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947. En 1994, ce pays a adopté une loi qui prévoyait de décentraliser l'inspection du travail et de la placer sous la responsabilité des administrations préfectorales autonomes. La Fédération des associations de fonctionnaires du ministère grec du Travail (FAMIT) a présenté une réclamation au BIT au motif que cette loi allait à l'encontre du principe de la convention n° 81 selon lequel l'inspection du travail doit être placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale. Le comité tripartite créé pour examiner la réclamation est allé dans ce sens et a demandé au gouvernement grec d'amender sa législation afin de la rendre compatible avec la convention. En 1998, le gouvernement grec adoptait de nouvelles lois qui confiaient à nouveau l'inspection du travail à une autorité centrale. La même année, la commission d'experts félicitait le gouvernement grec de sa diligence et de l'attention particulière qu'il avait accordée aux recommandations faites par le comité tripartite.

PLAINTES

La procédure de plainte est régie par les articles 26 à 34 de la Constitution de l'OIT, aux termes desquels une plainte contre un État Membre qui n'appliquerait pas une convention qu'il a ratifiée peut être déposée par un autre Membre qui a également ratifié cette convention, un délégué à la Conférence ou le Conseil d'administration d'office. À la réception d'une plainte, le Conseil d'administration a la possibilité de nommer une commission d'enquête, composée de trois membres indépendants, qui a pour mission de procéder à un examen approfondi de la plainte pour établir les faits et formuler des recommandations quant aux mesures à prendre pour résoudre les problèmes soulevés. La commission d'enquête est le plus haut niveau d'investigation de l'OIT et elle est généralement constituée lorsqu'un État Membre est accusé de violations graves et répétées et qu'il a refusé à plusieurs reprises d'y apporter une solution. À ce jour, 13 commissions d'enquête ont été constituées, la plus récente, votée en mars 2018 par le Conseil d'administration, fait suite à une plainte en vertu de l'article 26 déposée contre le gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela.

Lorsqu'un pays refuse de donner suite aux recommandations d'une commission d'enquête, le Conseil d'administration peut prendre des mesures en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT. Cet article prévoit que «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, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations». L'article 33 a été utilisé pour la première et unique fois dans l'histoire de l'OIT en 2000, lorsque le Conseil d'administration a demandé à la Conférence internationale du Travail de prendre des mesures pour amener le Myanmar à mettre fin à l'utilisation du travail forcé. En 1996, une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution avait été déposée contre ce pays pour violation de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la commission d'enquête qui avait été nommée avait constaté «une utilisation généralisée et systématique» du travail forcé dans le pays.

La procédure de plainte



Les plaintes dans la pratique

La Pologne a ratifié en 1957 la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ainsi que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Lorsque la loi martiale a été déclarée en Pologne en 1981, le gouvernement a suspendu les activités du syndicat Solidarność et arrêté ou renvoyé nombre de ses dirigeants et membres. Après examen du cas par le Comité de la liberté syndicale, des délégués à la Conférence internationale du Travail ont déposé en 1982 une plainte contre la Pologne en vertu de l'article 26. La commission d'enquête qui a été nommée a constaté de graves violations des deux conventions. Sur la base des conclusions de cette commission, l'OIT et de nombreux pays et organisations ont poussé la Pologne à trouver une solution et, en 1989, le gouvernement polonais a octroyé un statut juridique à Solidarność. Pour Lech Walesa, responsable de Solidarność à l'époque et plus tard Président de la Pologne, «la commission d'enquête nommée par l'OIT après l'imposition de la loi martiale dans [son] pays a contribué de façon significative aux changements qui ont amené la démocratie en Pologne»²⁵.

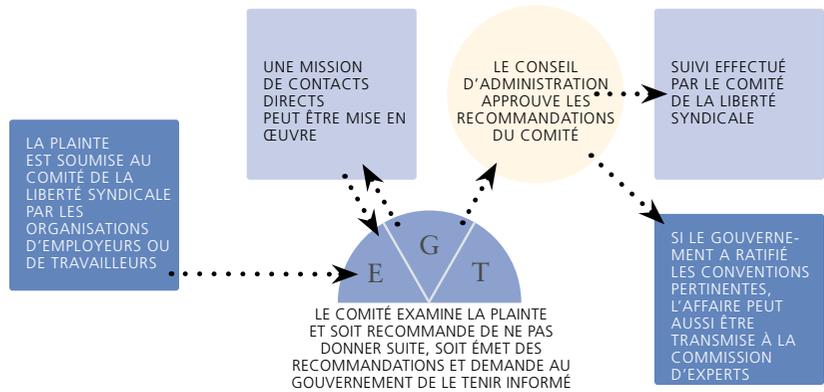
LIBERTÉ SYNDICALE

Le Comité de la liberté syndicale

La liberté syndicale et la négociation collective font partie des principes fondateurs de l'OIT. Immédiatement après l'adoption de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et de la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, l'OIT est arrivée à la conclusion que ces principes devaient être soumis à une autre procédure de contrôle pour garantir qu'ils sont aussi respectés dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions pertinentes. C'est pourquoi, en 1951, le Comité de la liberté syndicale a été institué afin d'examiner les plaintes faisant état de violations des principes de la liberté syndicale, même si l'État en cause n'a pas ratifié les conventions s'y rapportant. Les plaintes sont déposées par des organisations de travailleurs ou d'employeurs contre un État Membre. Le Comité de la liberté syndicale est institué au sein du Conseil d'administration. Il est composé d'un président indépendant, de trois représentants des gouvernements, trois représentants des employeurs et trois représentants des travailleurs. S'il estime la plainte recevable, il établit les faits en instaurant un dialogue avec le pays concerné. S'il conclut qu'il y a eu violation des normes ou des principes relatifs à la liberté syndicale, il prépare un rapport qu'il soumet au Conseil d'administration et formule ses recommandations sur la façon de remédier à la situation. Le gouvernement est ensuite invité à rendre compte de la mise en œuvre de ces recommandations. Si le pays a ratifié les instruments pertinents, la commission d'experts peut être saisie des aspects législatifs. Le comité peut également choisir de proposer une mission de contacts directs au gouvernement concerné de façon à traiter directement avec les responsables gouvernementaux et les partenaires sociaux par le biais du dialogue. Depuis sa création il y a près de soixante-dix ans, le Comité de la liberté syndicale a examiné plus de 3 300 cas. Plus de 60 pays sur les 5 continents ont pris des mesures à la suite de recommandations qu'il a formulées et l'ont informé d'une évolution positive de la situation en matière de liberté syndicale au cours des dernières décennies²⁶.



La procédure en matière de liberté syndicale



Le Comité de la liberté syndicale: une procédure novatrice en droit international

Le paragraphe 14 de la procédure spéciale pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale stipule que «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». Le Conseil d'administration a régulièrement approuvé ce mandat et, en 2009, il a décidé de l'inclure dans le *Recueil de règles applicables au Conseil d'administration*. Le Comité de la liberté syndicale n'a pas pour mandat de formuler des conclusions générales relatives à la situation des syndicats ou des employeurs dans un pays donné sur la base de vagues généralités, mais d'évaluer des allégations précises concernant le respect des principes de la liberté syndicale. La procédure du Comité n'a pas pour objet de critiquer les gouvernements, mais plutôt d'engager un dialogue tripartite constructif afin de promouvoir le respect des droits des organisations de travailleurs et d'employeurs dans la loi et la pratique.

Pour pouvoir déposer plainte devant le comité, certaines conditions de recevabilité doivent être remplies. Le plaignant doit indiquer clairement qu'il entend déposer plainte auprès du Comité de la liberté syndicale; la plainte doit émaner d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs; elle doit être formulée par écrit et signée par le représentant d'un organisme habilité à présenter une plainte. Les organisations non gouvernementales disposant du statut consultatif auprès de l'OIT ont également le droit de présenter des plaintes. Sur le fond, les allégations contenues dans la plainte ne doivent pas être de nature purement politique; elles doivent être formulées clairement et dûment étayées par des preuves. Il n'est pas nécessaire d'avoir épuisé toutes les voies de recours à l'échelle nationale, mais le comité peut tenir compte du fait qu'une affaire soit en instance devant une juridiction nationale. Le Comité de la liberté syndicale se réunit trois fois par an, durant la semaine qui précède les sessions du Conseil d'administration²⁷.

Mécanismes tripartites nationaux pour la prévention et le règlement des différends en matière de normes internationales du travail promus par l'OIT

Depuis des années, l'OIT promeut en Amérique latine des mécanismes tripartites nationaux pour la prévention et le règlement des différends en matière de normes internationales du travail, en particulier en ce qui concerne la liberté syndicale et la négociation collective, à la demande des gouvernements à l'encontre desquels des plaintes ont été déposées devant le Comité de la liberté syndicale. Les organes de contrôle de l'OIT ont pris note de l'utilisation de ces mécanismes et/ou en ont appuyé l'utilisation, et ont encouragé le Bureau à continuer d'en promouvoir le développement adéquat. Ces mécanismes se sont avérés très utiles pour prévenir et résoudre de nombreux différends dans le domaine de la liberté syndicale et ont été parfois le cadre qui a permis de conclure des conventions collectives. La Colombie et le Panama ont créé des commissions de ce type avec des résultats encourageants. En République dominicaine, il a été décidé de mettre en place une table ronde tripartite dont les fonctions comprennent la prévention et le traitement approprié de tout différend lié à l'application des conventions de l'OIT ratifiées, dans le but de trouver des solutions et de parvenir à des accords. De l'expérience acquise à ce jour, on retiendra les critères suivants pour le bon fonctionnement des commissions:

- les ministères du travail doivent allouer les ressources humaines et financières nécessaires pour coordonner les travaux des mécanismes de conciliation; il doit être possible de coordonner et d'inviter d'autres ministères et institutions de l'État à participer aux réunions organisées pour traiter les cas à l'examen;
- l'acceptation du mécanisme de médiation doit se fonder sur un accord tripartite;
- les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et le gouvernement doivent nommer un médiateur/modérateur national permanent ayant la confiance de toutes les parties;
- les propositions de conciliation et les conclusions qui seront adoptées dans le cadre de cette procédure doivent se fonder entre autres sur les normes internationales du travail pertinentes et prendre en compte les commentaires des organes de contrôle;
- il convient d'établir un mécanisme de suivi des accords conclus afin de renforcer la confiance des parties dans le mécanisme;
- il convient aussi que les membres des mécanismes de médiation reçoivent une formation spéciale sur les normes internationales du travail et le système de contrôle de l'OIT;
- la procédure de conciliation doit être gratuite et facultative, et ne devrait pas empêcher de recourir aux organes de contrôle de l'OIT.

Sans aucun doute, la communauté internationale a trouvé dans ces mécanismes un instrument de plus pour renforcer les instances de dialogue social. «Exporter» ces commissions au-delà de l'Amérique latine est un défi. L'initiative répond à une évolution moderne dans la recherche permanente de la pleine application des normes internationales du travail.

Étude d'ensemble (article 19)

Les normes internationales du travail sont des instruments universels adoptés par la communauté internationale, qui reflètent des valeurs et des principes communs concernant le travail. Les pays sont libres de ratifier ou de ne pas ratifier telle ou telle convention, mais l'OIT a estimé qu'il était également important de suivre l'évolution de la situation dans les pays qui n'avaient pas ratifié ses instruments. En vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les États Membres sont tenus de faire rapport à intervalles réguliers, à la demande du Conseil d'administration, sur les mesures qu'ils ont prises pour donner suite aux dispositions de certaines conventions ou recommandations, et d'indiquer tout obstacle qui a empêché ou retardé la ratification d'une convention particulière.

Sur la base de l'article 19 de la Constitution, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations publie chaque année une *étude d'ensemble* de la législation et de la pratique nationales des États Membres sur certaines conventions et/ou recommandations choisies par le Conseil d'administration. Ces études d'ensemble sont élaborées principalement sur la base des rapports envoyés par les États Membres et des informations transmises par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Elles permettent à la commission d'experts d'étudier l'impact des conventions et des recommandations, d'analyser les difficultés dont font état les gouvernements quant à leur application et d'identifier les moyens de surmonter ces difficultés.

Les études d'ensemble les plus récentes portent notamment sur les thèmes suivants:

- 2010 – Instruments relatifs à l'emploi
- 2011 – Instruments relatifs à la sécurité sociale
- 2012 – Conventions fondamentales
- 2013 – Relations de travail dans la fonction publique et négociation collective
- 2014 – Instruments relatifs à la fixation des salaires minima
- 2015 – Droit d'association (agriculture) et organisations de travailleurs ruraux
- 2016 – Instruments relatifs aux travailleurs migrants
- 2017 – Instruments relatifs à la sécurité et à la santé au travail
- 2018 – Instruments relatifs au temps de travail
- 2019 – Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale (à paraître)
- 2020 – Instruments concernant l'objectif stratégique de l'emploi (à paraître)
- 2021 – Instruments sur le personnel infirmier et les travailleurs domestiques (à paraître)

ASSISTANCE TECHNIQUE ET FORMATION

Le BIT ne s'en tient pas au seul contrôle de l'application des conventions ratifiées. Il fournit également une assistance technique sous diverses formes dans le cadre de laquelle les fonctionnaires du Bureau ou d'autres experts aident les pays à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent dans le domaine législatif ou dans la pratique pour assurer la conformité avec les normes. L'assistance technique comprend des missions consultatives et des missions de contacts directs qui permettent aux fonctionnaires du BIT de rencontrer les responsables gouvernementaux pour discuter des problèmes d'application des normes et trouver des solutions, de réaliser des activités promotionnelles, notamment des séminaires et des ateliers nationaux, dont l'objectif est d'accroître la sensibilisation aux normes, de créer chez les parties prenantes nationales des capacités pour qu'elles utilisent ces instruments et de donner des avis techniques sur la manière d'appliquer les normes au profit de tous. Le BIT fournit également une aide pour l'élaboration de législations nationales conformes aux normes de l'Organisation.

Un réseau de spécialistes des normes internationales du travail dans le monde entier

Nombre de ces activités d'assistance technique sont menées par les spécialistes des normes internationales du travail qui sont affectés dans les bureaux de l'Organisation dans le monde. Ces spécialistes rencontrent les responsables gouvernementaux, les organisations d'employeurs et de travailleurs pour leur fournir une aide en ce qui concerne les questions qui se posent dans la région, la ratification des nouvelles conventions, l'obligation de communiquer des rapports, les solutions à apporter aux questions soulevées par les organes de contrôle et l'examen des projets de loi pour garantir qu'ils sont conformes aux normes internationales du travail. Des spécialistes des normes internationales du travail sont en poste dans les régions suivantes:

Afrique: Le Caire, Dakar, Pretoria, Yaoundé

Amériques: Lima, San José, Santiago

Caraïbes: Port of Spain

États arabes: Beyrouth

Asie de l'Est: Bangkok

Asie du Sud: New Delhi

Europe orientale et Asie centrale: Budapest, Moscou



Centre international de formation de l'OIT

Le Centre international de formation de l'OIT, qui se trouve à Turin en Italie, a pour mandat de fournir des services de formation, d'apprentissage et de renforcement des capacités aux gouvernements, aux organisations d'employeurs, aux organisations de travailleurs et à d'autres partenaires nationaux et internationaux, en soutien du travail décent et du développement durable. Chaque année, le centre organise plus de 450 programmes et projets pour quelque 12 000 participants provenant de 190 pays. En particulier, le centre offre à des fonctionnaires gouvernementaux, des employeurs, des travailleurs, des juristes, des juges et des enseignants en droit une formation dans le domaine des normes internationales du travail ainsi que des cours spécialisés sur les normes du travail, l'amélioration de la productivité et le développement des entreprises, les normes internationales du travail et la mondialisation ainsi que sur les droits des femmes qui travaillent.

Le Centre de Turin accueille également l'Académie du travail maritime, un programme de cours spécialisé visant à renforcer les capacités des gouvernements, des armateurs et des gens de mer pour mettre en œuvre la convention sur le travail maritime, 2006.

DÉCLARATION DE L'OIT RELATIVE AUX PRINCIPES ET DROITS FONDAMENTAUX AU TRAVAIL ET SON SUIVI (1998)

En 1998, l'OIT a créé un instrument promotionnel spécifique pour renforcer l'application des quatre principes et droits qu'elle estime fondamentaux pour la justice sociale. En adoptant la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, les États Membres ont reconnu qu'ils ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, d'œuvrer en vue de garantir certaines valeurs fondamentales, à savoir la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Cette obligation existe même si les pays n'ont pas encore pu ratifier les huit conventions fondamentales qui affirment ces principes (y compris le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé). Par ailleurs, le BIT lui-même a l'obligation de fournir l'assistance nécessaire pour atteindre ces objectifs.

En outre, le point 5 de la Déclaration de 1998 souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans cette déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareilles fins; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration.

Un mécanisme de suivi de la Déclaration de 1998 a été également adopté au même moment pour aider à définir les besoins qu'ont les États d'améliorer l'application des principes et droits susmentionnés. Les États Membres sont tenus de présenter des rapports annuels concernant tous les droits fondamentaux pour lesquels ils n'ont pas ratifié les instruments de l'OIT correspondants. Ces rapports sont examinés par le Conseil d'administration dont les commentaires sont publiés dans l'introduction à l'examen des rapports annuels. Ce document permet de faire le point sur la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail dans les pays concernés. Il décrit les faits nouveaux et les tendances observées.

La déclaration et son suivi ont pour objectif de promouvoir les principes et droits énoncés par la déclaration et de faciliter la ratification des normes fondamentales par le dialogue et l'assistance technique. Ils n'ont pas pour but de créer une série parallèle d'instruments, mais plutôt d'aider les États Membres à respecter pleinement les principes et droits fondamentaux au travail, y compris à ratifier toutes les conventions fondamentales, ainsi que le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé. Une fois cet objectif atteint, tous les États Membres seront alors soumis au même système de contrôle régulier pour ce qui est de ces instruments.

DÉCLARATION DE L'OIT SUR LA JUSTICE SOCIALE POUR UNE MONDIALISATION ÉQUITABLE (2008)

Alors que l'incertitude régnait largement dans le monde du travail sur lequel pesait la tourmente financière, le ralentissement économique, le chômage, l'informalité et le manque de protection sociale, en juin 2008, les gouvernements, les travailleurs et les employeurs de l'Organisation internationale du Travail ont adopté la **Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable**, qui avait pour vocation de renforcer la capacité de cette organisation tripartite à promouvoir l'Agenda du travail décent et à répondre efficacement aux défis des transformations du monde du travail dans la mondialisation. Il s'agissait du troisième grand énoncé de principes et de politiques adopté par la Conférence internationale du Travail depuis la Constitution de l'OIT de 1919. Elle s'inspire de la Déclaration de Philadelphie de 1944 et de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. La Déclaration sur la justice sociale est l'expression de la vision contemporaine de la mission de l'OIT à l'ère de la mondialisation. Tous les Membres de l'Organisation doivent mettre en œuvre des politiques fondées sur les objectifs stratégiques – emploi, protection sociale, dialogue social et droits au travail. Parallèlement, elle met l'accent sur une démarche globale et intégrée en reconnaissant que ces objectifs sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement», et elle veille à ce que les normes internationales du travail remplissent bien leur rôle dans la réalisation de l'ensemble de ces objectifs.

La Déclaration souligne également le besoin de promouvoir la politique normative en tant que pierre angulaire des activités de l'OIT en renforçant sa pertinence pour le monde du travail, et de s'assurer que les normes remplissent bien leur rôle dans la réalisation des objectifs constitutionnels de l'Organisation. La Déclaration précise également qu'il revient à chaque État Membre, sous réserve des obligations internationales auxquelles il est assujéti et des principes et droits fondamentaux au travail, de déterminer comment réaliser les objectifs stratégiques, en tenant dûment compte, entre autres, des principes et dispositions des normes internationales du travail. En outre, la Déclaration rappelle que la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime, et que les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes.

Enfin, la Déclaration comprend un mécanisme de suivi pour garantir les moyens par lesquels l'Organisation appuiera les efforts de ses Membres pour promouvoir l'**Agenda du travail décent**, dont notamment: l'examen des pratiques institutionnelles et de la gouvernance de l'OIT; un système de discussions récurrentes par la Conférence internationale du Travail pour répondre aux réalités et aux besoins des Etats Membres et évaluer les résultats des activités de l'OIT; l'examen par pays sur une base volontaire, une assistance technique et des services de conseil; le renforcement des capacités de recherche, de collecte et de partage d'information.

INITIATIVE DU CENTENAIRE SUR LES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

L'initiative sur les normes est l'une des sept initiatives du centenaire qui ont été mises en œuvre avant l'année du centenaire de l'OIT en 2019.

Son objectif est double. Cette initiative vise:

- à renforcer la pertinence des normes internationales du travail par un mécanisme d'examen;
- à consolider le consensus tripartite à propos d'un système de contrôle faisant autorité.

1. Mécanisme d'examen des normes (MEN)

Le MEN est un mécanisme faisant partie intégrante de la politique normative de l'OIT pour s'assurer que le corpus des normes est cohérent et à jour et qu'il répond aux changements constants dans le monde du travail en vue d'assurer la protection des travailleurs et de prendre en compte les besoins des entreprises durables (voir section 1, Actualisation des normes internationales du travail).

2. Un consensus tripartite renforcé sur un système de contrôle faisant autorité

Sa mise en œuvre a débuté par une demande du Conseil d'administration, en mars 2015, voulant que le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le président du Comité de la liberté syndicale rédigent 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.

À sa session de mars 2017, le Conseil d'administration a adopté un plan de travail et un calendrier relatifs au renforcement du système de contrôle, y compris dix propositions regroupées dans quatre domaines prioritaires. Les dix propositions couvrent une vaste gamme de sujets tels que: la relation entre les organes de contrôle de l'OIT, la rationalisation de la présentation des rapports, l'échange d'informations avec les organisations ou la sécurité juridique. Le plan de travail est actuellement mis en œuvre.

L'initiative sur les normes ouvre la voie à la politique actuelle relative aux normes internationales du travail. Cette politique vise à renforcer le rôle des normes internationales du travail pour faire progresser l'objectif clé de l'Organisation qui est de favoriser la justice sociale par la promotion du travail décent. Pour atteindre cet objectif, la politique sur les normes oriente également les efforts en vue de:

- donner une plus grande visibilité aux normes internationales du travail;
- se rapprocher des mandants en offrant une assistance et une coopération techniques et par un renforcement des capacités.

Principaux organes et documents du BIT
Notes

4

RESSOURCES

Nous ne pouvons pas nous développer au détriment de la justice sociale. Nous ne pouvons pas nous faire concurrence sans une base de principes fondamentaux des droits de l'homme. Si cela est vrai à l'intérieur de notre propre société, cela est vrai pour le monde dans son ensemble.

Nelson Mandela, président du Congrès national africain, 1994²⁸

Comme cette brochure a tenté de le démontrer, les normes internationales du travail constituent des outils importants qui permettent à l'économie mondiale d'offrir des avantages et des opportunités à tous. De la liberté syndicale à la sécurité sociale, de la lutte contre le travail des enfants à la promotion de la formation professionnelle, les normes internationales du travail sont garantes de conditions de travail décentes et dignes et d'avantages économiques pour les pays et les entreprises. Le système de contrôle assure que les pays respectent les obligations qui leur incombent au titre des conventions qu'ils ont ratifiées et, d'une façon plus générale, qu'ils respectent les obligations qui sont les leurs en vertu de la Constitution de l'OIT.

Le système de normes internationales du travail continue de se développer et de se renforcer pour répondre aux besoins actuels du monde. Il y a eu de nombreux cas de progrès et d'évolutions positives auxquels le système de normes internationales de travail a contribué, mais il reste encore beaucoup à faire. Si le système de normes internationales du travail est avant tout un outil au service des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs, la population dans son ensemble a également un rôle à jouer. Les individus, les organisations non gouvernementales, les entreprises et les activistes peuvent faire connaître le système de normes internationales du travail, encourager les gouvernements à ratifier les conventions et œuvrer avec les organisations d'employeurs et de travailleurs compétentes pour identifier les problèmes qui se posent dans l'application des normes. Le BIT espère que cette brochure fournira une ébauche d'introduction aux normes internationales du travail de façon à donner non seulement aux mandants de l'OIT mais aussi à la société tout entière les moyens d'utiliser ces puissants outils de développement.

On trouvera dans les pages suivantes un aperçu des documents les plus importants sur les normes internationales du travail ainsi que d'autres sources d'information.

PRINCIPAUX ORGANES ET DOCUMENTS DU BIT

- Conventions et recommandations
- Constitution de l'OIT
- **Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations**
 Rapport annuel comprenant:
Rapport général: commentaires sur le respect par les États Membres de leurs obligations en matière de rapport, cas de progrès et relation entre les normes internationales du travail et le système multilatéral (rapport III (partie 1A)).
Observations: commentaires sur l'application des conventions par les États qui les ont ratifiées (rapport III (partie 1A)).
Étude d'ensemble: examen des législations et pratiques nationales dans un domaine particulier, dans les États Membres ayant ratifié ou non les conventions pertinentes (rapport III (partie 1B)).
- **Rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence**
 Rapport comprenant:
Rapport général
Examen de cas individuels
 Disponible sous forme de compte rendu provisoire de la Conférence internationale du Travail et publié séparément en tant que Compte rendu des travaux de la Conférence internationale du Travail.
- **Rapport du Comité de la liberté syndicale**
 Publié trois fois par an dans les documents du Conseil d'administration et dans le *Bulletin officiel* du BIT.
- **Rapports des comités créés pour examiner les réclamations (art. 24)**
 Publiés dans les documents du Conseil d'administration.
- **Rapports des commissions d'enquête (art. 26)**
 Publiés dans les documents du Conseil d'administration et dans le *Bulletin officiel*.

Tous les documents susmentionnés sont disponibles dans la base de données NORMLEX à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr>.

- **Documents du Conseil d'administration**, y compris les documents de la Section des questions juridiques et des normes internationales du travail. Disponibles à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/index.htm>.
- **Documents de la Conférence internationale du Travail**, y compris les rapports préparatoires en vue de l'adoption des conventions et des recommandations. Disponibles à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/index.htm>.
- **Documents établis en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail**
Disponibles à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/dyn/declaris/declarationweb.indexpage?varlanguage=FR>.

Les documents du BIT sont aussi disponibles dans les bureaux extérieurs et dans des bibliothèques dépositaires.

Choix de publications

Une sélection de publications sur les différents thèmes couverts par les normes internationales du travail ainsi que le système de contrôle de l'OIT est disponible à partir de la page d'accueil du site de l'OIT sur les normes internationales du travail. Ces publications couvrent notamment les thèmes suivants:

- Travaux généraux sur les normes internationales du travail
- Action normative et système de contrôle de l'OIT
- Liberté syndicale et négociation collective
- Travail des enfants et travail forcé
- Gens de mer et travail maritime
- Protection de la maternité
- Économie informelle
- Commerce et droits des travailleurs
- Administration et inspection du travail
- Égalité de traitement

- Voir site Web des normes du travail sous la rubrique «Publications» à l'adresse suivante:
<https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/lang--fr/index.htm>.

Ressources sur Internet

- NORMLEX est une base de données trilingue (français, anglais, espagnol) qui réunit des informations sur les normes internationales du travail (telles que des informations sur les ratifications, les obligations de faire rapport, les commentaires des organes de contrôle de l'OIT, etc.) ainsi que sur les législations nationales du travail et de la sécurité sociale. Elle a été conçue afin de fournir des informations complètes et faciles à utiliser sur ces sujets.
- NATLEX est une base de données trilingue (français, anglais, espagnol – en plus de très nombreux textes dans la langue d'origine), sur le droit du travail, la sécurité sociale et les droits de la personne. Elle réunit près de 90 000 enregistrements de la législation de 196 pays et plus de 160 territoires, provinces et autres subdivisions.

Ces bases de données sont accessibles sur le site Internet des Normes internationales du travail à l'adresse suivante: www.ilo.org/dyn/normlex/fr/.

NOTES

- ¹ BIT, *Déclaration d'intention de Guy Ryder*, Directeur général du BIT, Genève, 2016.
- ² BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2018*, Genève, 2018.
- ³ BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde – Une économie verte et créatrice d'emplois*, Genève, 2018. IIES (Institut international d'études sociales), *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric*, Genève, BIT, 2013. Résumé français: «Rapport sur le travail dans le monde 2013: restaurer le tissu économique et social».
- ⁴ BIT, *La transition de l'économie informelle à l'économie formelle*, rapport V (2), Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, 2014.
- ⁵ Voir <http://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--fr/index.htm>.
- ⁶ IIES (Institut international d'études sociales), *La dimension sociale des accords de libre-échange*, BIT, 2013. Voir aussi C. Doumbia-Henry et É. Gravel, «Accord de libre-échange et droits des travailleurs: évolution récente», *Revue internationale du Travail*, vol. 145, n^o 3, pp. 211-234, 2006.
- ⁷ CSI (Confédération syndicale internationale), *Rapport annuel des violations des droits syndicaux*, 2017.
- ⁸ BIT et IFC (Société financière internationale), *Better Work Jordan Annual Report 2017: An industry and compliance review*.
- ⁹ Résumé basé sur T. El-Rayyes, *Multi-employer collective bargaining in Jordan: The case of the garment industry*, à paraître.
- ¹⁰ BIT, *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*, Genève, 2017. Résumé français: «Estimations mondiales de l'esclavage moderne: travail forcé et mariage forcé».
- ¹¹ BIT, *Global estimates of child labour: Results and trends, 2012-2016*, Genève, 2017. Résumé français: «Estimations mondiales du travail des enfants: résultats et tendances 2012-2016».
- ¹² Understanding Children's Work (UCW), *Understanding the Brazilian success in reducing child labour: Empirical evidence and policy lessons*, Rome, 2011.
- ¹³ M. Oelz, S. Olney et M. Tomei, *Égalité de rémunération – Guide d'introduction*, Genève, BIT, 2013.
- ¹⁴ BIT, «Point sur les éléments clés constituant l'Agenda global pour l'emploi», doc. GB.286/ESP/1 (Rev.), 286^e session du Conseil d'administration, Genève, mars 2003, pp. 5-6.
- ¹⁵ BIT, *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, rapport IV (1), p. 6, Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003. Voir aussi Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2005: un meilleur climat de l'investissement pour tous*, pp. 137-140.
- ¹⁶ Voir le *Rapport final de la Réunion tripartite d'experts chargés d'examiner la convention (n^o 158) sur le licenciement, 1982, et la recommandation (n^o 166) sur le licenciement, 1982* (Genève, 18-21 avril 2011). Disponible à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_166967.pdf; et la décision concernant la sixième question à l'ordre du jour: *Rapport et résultats de la Réunion tripartite d'experts chargés d'examiner la convention (n^o 158) et la recommandation (n^o 166) sur le licenciement, 1982*. Disponible à l'adresse http://www.ilo.org/gb/decisions/GB312-decision/WCMS_168572/lang--fr/index.htm.
- ¹⁷ Voir le site de la Journée mondiale de la sécurité et de la santé au travail 2018 à l'adresse <https://www.ilo.org/safework/events/safeday/lang--fr/index.htm>.
- ¹⁸ M. Humblet et R. Silva, *Des normes pour le XXI^e siècle: sécurité sociale*, Genève, BIT, 2002.
- ¹⁹ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*, Genève, 2017, p. 36. Voir également l'annexe IV, tableau B.5 du rapport.

- ²⁰ BIT, *ILO Global estimates on migrant workers and migrant domestic workers: results and methodology*. Résumé français: «Estimations mondiales de l'OIT concernant les travailleurs migrants: résultats et méthodologie», Genève, 2015.
- ²¹ BIT, *Migration de main-d'œuvre: nouvelle donne et enjeux de gouvernance*, rapport IV, Conférence internationale du Travail, 106^e session, Genève, 2017.
- ²² Voir <http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--fr/index.htm>.
- ²³ Voir le site Web du Département des politiques sectorielles (SECTOR) du BIT, secteur hôtels, tourisme, restauration. Disponible à l'adresse <https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/hotels-catering-tourism/lang--fr/index.htm>.
- ²⁴ Voir le *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, édition révisée, Genève, BIT, 2012.
- ²⁵ BIT, *Promoting better working conditions: A guide to the international labor standards system*, Bureau de l'OIT, Washington, DC, 2003, p. 29.
- ²⁶ É. Gravel, I. Duplessis et B. Gernigon, *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?*, Genève, BIT, 2001.
- ²⁷ Voir *La liberté syndicale – Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018. Disponible à l'adresse https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_632961/lang--fr/index.htm.
- ²⁸ N. Mandela, «Justice sociale: une lutte permanente», *Regards sur l'avenir de la justice sociale: mélanges à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OIT*, Genève, BIT, 1994, p. 198.

Document n° 61

Constitution de l'OIT, articles 22-34



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

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.

Document n° 62

GB.301/LILS/6(Rev.), Amélioration des activités normatives de l'OIT: phase initiale d'exécution du plan d'action intérimaire destiné à accroître l'impact du système normatif, mars 2008, paragr. 42-79





SIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Amélioration des activités normatives
de l'OIT: phase initiale d'exécution
du plan d'action intérimaire destiné
à accroître l'impact du système normatif****Sommaire**

Le présent document a principalement pour objet de faire le point sur les progrès initiaux réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action intérimaire pour la stratégie normative approuvée par le Conseil d'administration en vue de renforcer l'impact du système normatif.

Lorsqu'il a approuvé le plan d'action intérimaire à sa 300^e session (novembre 2007), le Conseil d'administration a décidé d'attendre le résultat de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT à la Conférence de juin 2008, avant de mettre en œuvre certains aspects des premier et deuxième volets (politique normative et système de contrôle) de la stratégie. Cela concerne en particulier l'organisation de consultations tripartites sur le premier volet qu'il est proposé, dans le présent document, d'engager au plus tard en novembre 2008.

En ce qui concerne la *politique normative*, le document fait le point des progrès réalisés dans la promotion de la ratification et la mise en œuvre effective des conventions prioritaires et des conventions récemment adoptées. En ce qui concerne les conventions sur l'inspection du travail, il est rappelé que leur promotion fait partie intégrante de la stratégie que le Bureau a été prié d'élaborer et de mettre en œuvre pour moderniser et renforcer l'inspection du travail. Concernant les conventions sur la politique de l'emploi et les consultations tripartites, le document propose une approche ciblée par pays. S'agissant des quatre conventions les plus récentes (nos 185, 187, 188 et convention du travail maritime), le document décrit les principaux éléments de la stratégie adoptée pour la promotion de chaque instrument, les mesures importantes qui ont été prises à cet égard et les besoins en matière de coopération technique et d'assistance.

En ce qui concerne la dynamique du *système de contrôle*, le document présente globalement les liens entre les diverses procédures de contrôle relatives aux conventions ratifiées (articles 22, 24 et 26 de la Constitution) et la procédure spéciale d'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale. Cette présentation traite essentiellement des aspects historiques et procéduraux. Elle s'efforce ainsi de donner des informations sur l'évolution historique du système de contrôle, les principales caractéristiques des différentes procédures et les liens qui ont été établis entre elles. L'objectif est de fournir aux mandants toutes les explications nécessaires sur le système pris dans sa totalité afin de leur permettre de bien appréhender les liens entre ses divers éléments. Le document souligne le rôle important joué par le Conseil d'administration dans la coordination des diverses procédures.

En ce qui concerne le *renforcement de l'impact du système normatif par le biais de la coopération technique*, le document fait brièvement le point sur les activités menées depuis l'approbation du plan d'action intérimaire, et notamment sur le guide des bonnes pratiques pour la promotion des normes internationales du travail par le biais de la coopération technique, qui sera bientôt diffusé.

40. Cette présentation a été réalisée en tenant compte des commentaires suivants des membres de la Commission LILS: i) outre les liens, l'analyse devrait mettre en évidence les différences entre les procédures; le but de l'exercice n'étant pas seulement de contribuer à une meilleure compréhension du système de contrôle, mais aussi de recenser d'éventuelles faiblesses et incohérences pour pouvoir procéder aux ajustements nécessaires¹²; ii) s'il est nécessaire d'expliquer les mécanismes et les objectifs du système pour lever d'éventuels malentendus concernant les différentes procédures, il avait été convenu que les organes de contrôle discuteraient du fonctionnement du système avant le Conseil d'administration¹³; iii) il est nécessaire d'étudier plus particulièrement la dynamique et les liens qui unissent les différentes procédures; l'analyse permettra de démontrer la cohérence du système de contrôle et pourrait présenter un intérêt pour la discussion en cours sur le renforcement de la capacité de l'OIT¹⁴.
41. La dynamique du système de contrôle peut être étudiée aussi bien d'un point de vue historique et procédural que du point de vue du contenu et des aspects concrets. En raison des contraintes de temps et d'espace et aussi de la diversité des commentaires rappelés ci-dessus, cette dynamique ne sera analysée ici que d'un point de vue historique et procédural.

2.1. Présentation globale du système de contrôle de l'OIT

2.1.1. Evolution générale du système de contrôle de l'OIT depuis 1919

42. Les dispositions constitutionnelles qui régissent le contrôle de l'application des conventions ratifiées – obligation de présenter des rapports annuels sur les mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées et procédures à suivre pour présenter des plaintes et des réclamations – sont en vigueur depuis qu'elles ont été insérées dans la Constitution de 1919. Cependant, le système de contrôle a beaucoup évolué au fil des ans, surtout à la suite de décisions de la Conférence et du Conseil d'administration, mais aussi de modifications apportées par les organes de contrôle eux-mêmes à leurs propres méthodes de travail et procédures.
43. Le premier changement important remonte à **1926**, date de la création, dans une même résolution de la Conférence, de la Commission de l'application des normes et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations¹⁵. Lors de la fondation de l'OIT, on avait pensé que la Conférence contrôlerait elle-même l'application des conventions ratifiées sur la base d'un résumé des rapports annuels, dont la saisirait le Directeur général. Toutefois, étant donné que, pendant ses six premières années d'existence, la Conférence prise dans son ensemble n'a pas pris connaissance de ce résumé

¹² Voir les commentaires des membres employeurs, document GB.300/13, paragr. 49 et 50.

¹³ Voir les commentaires des membres travailleurs, *ibid.*, paragr. 59.

¹⁴ Voir les commentaires du groupe de l'Afrique, *ibid.*, paragr. 63; des PIEM, paragr. 68; du GRULAC, paragr. 74; et du gouvernement de la France, paragr. 84.

¹⁵ Résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles, CIT, huitième session (1926), vol. I, annexe VII, p. 429; conformément à cette résolution, les deux commissions ont été dénommées respectivement «Commission de la Conférence» et «commission d'experts».

faute de pouvoir l'examiner de manière approfondie¹⁶, il a fallu mettre en place un dispositif spécial pour ce faire.

44. A l'époque, une distinction très nette a été établie entre la procédure d'examen des rapports soumis par les Etats Membres et les procédures concernant les plaintes et les réclamations. Les rapports annuels étant censés être un moyen de partager des informations entre Etats Membres, ils étaient examinés selon une procédure très différente des procédures de réclamation et de plainte. En effet, selon la résolution susmentionnée, la commission d'experts était chargée d'utiliser «de la façon la meilleure et la plus complète» les renseignements contenus dans les rapports présentés par les Etats Membres.
45. Les deux premières réclamations, présentées en 1924 et en 1931, ont soulevé des questions quant aux modalités concrètes de la procédure prévue dans la Constitution. On a alors considéré que certaines règles étaient nécessaires pour préserver tant les droits des organisations professionnelles que la liberté d'action du Conseil d'administration. En **1932**, celui-ci adopta donc un Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations¹⁷. Au cours du débat qui a précédé l'adoption de ce règlement, les membres du Conseil ont souligné la nécessité de différencier clairement la procédure de réclamation de la procédure de plainte.
46. Le système de contrôle a ensuite évolué à la faveur des modifications apportées à la Constitution en **1946**. A cette occasion, d'importants changements ont été apportés aux articles 19 et 22, et en particulier: i) l'obligation de faire rapport sur les mesures prises pour soumettre les instruments adoptés aux autorités nationales compétentes; ii) l'obligation de soumettre, à la demande du Conseil d'administration, des informations et des rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations; iii) l'obligation de communiquer les rapports et informations requis en vertu des articles 19 et 22 aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs. Les mandats de la Commission de la Conférence et de la commission d'experts ont été révisés pour tenir compte des deux premières obligations. D'autres changements ont été apportés à la procédure de plainte prévue à l'article 26.
47. La troisième grande modification du système de contrôle a eu lieu en **1950**. A la suite de l'adoption 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, l'OIT a adopté, d'un commun accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), une procédure d'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale et créé à cette occasion un nouvel organe de contrôle: la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale. En outre, il a été convenu que l'ECOSOC transmettrait au Conseil d'administration toutes les plaintes en violation de la liberté syndicale, formulées aux Nations Unies contre un Etat Membre de l'OIT. Le but de cette nouvelle procédure était de permettre une vérification impartiale et faisant autorité des faits invoqués dans ces plaintes. Le principe de la liberté syndicale étant consacré dans la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie, et compte tenu de son importance pour la structure tripartite de l'OIT, il a été décidé que tout Etat Membre de l'Organisation, qu'il ait ou non ratifié les conventions applicables, pourrait faire l'objet de plaintes pour violation des droits syndicaux. En revanche, la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale ne pourrait être saisie de ces plaintes sans

¹⁶ Voir la Note préparée par le Bureau, CIT, huitième session (1926), vol. I, annexe V, p. 395.

¹⁷ Ce règlement a été modifié en 1938, 1980 et 2004.

le consentement du gouvernement concerné¹⁸. Il a été souligné que ces nouvelles mesures ne remplaceraient en aucune façon les dispositions constitutionnelles régissant les réclamations et les plaintes.

48. En 1951, le Conseil d'administration a créé le Comité de la liberté syndicale. A l'origine, ce comité était censé examiner les plaintes pour déterminer si les allégations méritaient un examen de la part du Conseil d'administration et, le cas échéant, essayer d'obtenir l'agrément du gouvernement concerné pour que le cas soit renvoyé à la Commission d'investigation et de conciliation. A la différence de cette dernière, le Comité de la liberté syndicale n'a pas besoin du consentement du gouvernement concerné pour examiner des allégations. Il est rapidement devenu le principal organe responsable de l'examen des plaintes, et ce pour plusieurs raisons, parmi lesquelles la difficulté d'obtenir le consentement du gouvernement à la saisine de la Commission d'investigation et de conciliation, le caractère formel des investigations entreprises par cette dernière ainsi que les évolutions importantes de la procédure du comité l'ayant conduit à un élargissement de l'examen des plaintes. A ce jour, le Comité de la liberté syndicale a examiné environ 2 600 plaintes, alors que la Commission d'investigation et de conciliation n'en a examiné que six.
49. Les changements survenus après la mise en place de la procédure spéciale relative à la liberté syndicale ont porté sur le fonctionnement des mécanismes de contrôle existants.
50. C'est dans le milieu des années cinquante qu'ont été prises les premières décisions visant à permettre à la commission d'experts et à la Commission de la Conférence de faire face à une charge de travail de plus en plus lourde. Deux de ces décisions méritent plus particulièrement d'être mentionnées ici. Premièrement, une certaine distribution du travail a été progressivement instaurée entre la commission d'experts et la Commission de la Conférence. Au départ, les deux commissions examinaient successivement toutes les questions soulevées par les rapports annuels. En 1955, la Commission de la Conférence a adopté le principe d'un travail de sélection¹⁹ pour ne se pencher que sur les points à propos desquels la commission d'experts avait signalé des divergences manifestes entre les termes de certaines conventions ratifiées et l'état de la législation et de la pratique nationales. Deuxièmement, en 1959, le Conseil d'administration a décidé d'allonger le cycle des rapports de un à deux ans.
51. A partir des années soixante, alors que l'application des conventions ratifiées avait été jusque-là contrôlée principalement dans le cadre de la procédure régulière, le recours aux procédures de plainte et de réclamation devint plus fréquent. En 1961, un Etat Membre a déposé une plainte contre un autre, ce qui a entraîné la constitution de la première commission d'enquête. A partir de 1965, les organisations d'employeurs et de travailleurs commencèrent à utiliser plus souvent la procédure de réclamation. A ce jour, ce sont 24 plaintes et 123 réclamations qui ont été déposées.
52. Les années soixante-dix ont été marquées non seulement par d'autres ajustements apportés au système des rapports, mais aussi par la participation accrue des organisations d'employeurs et de travailleurs aux procédures de contrôle. En 1971 et 1977, la Conférence a adopté deux résolutions destinées à renforcer le tripartisme dans l'ensemble des activités de l'OIT, y compris le contrôle de l'application des normes internationales du

¹⁸ Un compromis a ainsi été obtenu entre les partisans de l'universalité de l'action de l'OIT à l'égard de tous ses Etats Membres en matière de liberté syndicale et ceux pour qui l'Organisation ne peut intervenir que sur la base de la ratification des conventions applicables.

¹⁹ CIT, *Compte rendu des travaux*, 38^e session, 1955, p. 582, paragr. 6 et 7.

travail²⁰. Ces résolutions ont donné lieu à différentes mesures visant à accroître la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs aux procédures de contrôle. De plus, en 1976, la convention n° 144 a été adoptée pour renforcer, au niveau national, la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs à toutes les activités relatives aux normes internationales du travail, y compris à l'élaboration des rapports que les Etats Membres sont tenus de soumettre en vertu de l'article 22. La même année, le Conseil d'administration a décidé d'allonger encore – de deux à quatre ans – le cycle des rapports (sauf pour les rapports concernant «les conventions les plus importantes»), mais en prévoyant des mesures de sauvegarde pour que cet allongement ne nuise pas à l'efficacité du système de contrôle. Il a notamment décidé que la commission d'experts examinerait les commentaires envoyés directement au Bureau par des organisations d'employeurs et de travailleurs, même les années durant lesquelles aucun rapport n'est dû. D'autres modifications ont été apportées au cycle des rapports en 1976 et en 1993²¹.

53. Depuis le rapport du Directeur général à la 81^e session de la Conférence (1994)²², le Conseil d'administration s'est régulièrement penché sur le fonctionnement du système de contrôle, dans le cadre de son examen des améliorations à apporter aux activités normatives de l'OIT pour renforcer l'efficacité et l'impact des mécanismes de contrôle. Un bilan des discussions et décisions en la matière a été présenté au Conseil d'administration lors de sa 292^e session (mars 2005)²³.

2.1.2. Présentation globale des caractéristiques de chacune des procédures de contrôle

54. Le système de contrôle comporte plusieurs procédures qui ont chacune un but bien défini. La procédure de contrôle régulier, qui est basée sur les rapports soumis à intervalles réguliers par les Etats Membres, garantit une évaluation continue de l'application par les Etats Membres des conventions internationales du travail qu'ils ont ratifiées (difficultés et progrès). Elle consiste en un examen objectif des rapports par la commission d'experts et en un dialogue tripartite au sein de la Commission de la Conférence. Cette continuité a été préservée malgré l'allongement du cycle des rapports, grâce notamment à des dispositions qui garantissent la participation active des organisations d'employeurs et de travailleurs par le biais de la transmission de commentaires. Par ailleurs, les procédures spéciales, qui ont trait aux différents types de plainte, portent sur des problèmes spécifiques au fur et à mesure qu'ils se posent et sont généralement engagées par des organisations d'employeurs et de travailleurs. Le but principal est de résoudre des cas particuliers soulevant généralement des questions complexes de droit et de fait et qui doivent être examinés de manière approfondie par un organe spécialement convoqué à cet effet. Chacune de ces procédures spéciales a son propre but et ses propres caractéristiques. Les procédures de réclamation et de plainte répondent à des allégations de non-respect des conventions

²⁰ Résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des activités de l'Organisation internationale du Travail, CIT, 56^e session, juin 1971; Résolution concernant le renforcement du tripartisme dans les procédures de l'OIT pour le contrôle des activités normatives et des programmes de coopération technique, CIT, 63^e session, juin 1977.

²¹ Voir document GB.298/LILS/4, paragr. 31 et 32, pour un résumé des différents ajustements apportés par le Conseil d'administration au système des rapports, et notamment au cycle des rapports.

²² *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre. La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*, rapport du Directeur général (partie I), CIT, 81^e session, 1994.

²³ Voir document GB.292/LILS/7, paragr. 22 à 34.

ratifiées. La procédure de réclamation permet un règlement relativement rapide par un organe tripartite, tandis que la procédure d'examen d'une plainte par une commission d'enquête, instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution, revêt un caractère plus solennel et peut déboucher sur d'importantes mesures prévues à l'article 33 de la Constitution. La procédure spéciale relative à la liberté syndicale a une portée plus vaste puisqu'elle peut être engagée même si le pays concerné n'a pas ratifié les conventions concernées et que les allégations sont examinées à la lumière des principes de la liberté syndicale.

55. Le tableau ci-dessous donne un aperçu schématique des caractéristiques de chaque procédure de contrôle ²⁴.

²⁴ Toutes les procédures de contrôle sont décrites dans le *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, révisé, 2006. On trouvera des précisions complémentaires sur la procédure spéciale concernant la liberté syndicale dans l'annexe I du *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), 2006.

	Procédure de contrôle régulier	Procédures de contrôle spéciales		
	Rapports sur l'application des conventions ratifiées	Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale
Dispositions constitutionnelles	Articles 22 et 23	Articles 24 et 25	Articles 26 à 29 et 31 à 34	Principe de la liberté syndicale énoncé dans le Préambule de la Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie
Autres dispositions	i) Résolution de la Conférence, 1926; ii) article 7 du Règlement de la Conférence; iii) décisions du Conseil d'administration; iv) décisions des organes de contrôle à propos de leurs méthodes de travail et de leurs procédures.	Règlement relatif à la procédure de réclamation, adopté par le Conseil d'administration (dernière modification lors de la 291 ^e session, nov. 2004).	Le Conseil d'administration a laissé à l'organe de contrôle compétent le soin de déterminer la procédure.	i) Dispositions adoptées d'un commun accord par le Conseil d'administration et le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) en janvier et février 1950; ii) décisions du Conseil d'administration; iii) décisions des organes de contrôle eux-mêmes.
Déclenchement de la procédure	Rapports transmis par les Membres (art. 22), conformément au formulaire et au cycle de rapports établis par le Conseil d'administration, sur les mesures prises pour mettre à exécution les conventions ratifiées. Commentaires d'organisations d'employeurs et de travailleurs (art. 23). En 2006, 2 935 rapports étaient demandés, dont 64 pour cent dans le cadre du cycle des rapports (2,8 pour cent étaient des premiers rapports); 36 pour cent étaient demandés en dehors du cycle des rapports, la plupart parce qu'ils n'avaient pas été envoyés précédemment, bien que 3,1 pour cent aient été demandés par les organes de contrôle pour d'autres raisons.	Réclamation d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs alléguant qu'un Membre n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention ratifiée. 123 réclamations ont été déposées à ce jour.	Plainte déposée par un Membre, alléguant qu'un autre Membre n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée. Le Conseil d'administration peut adopter la même procédure d'office ou sur réception d'une plainte d'un délégué à la Conférence. 24 plaintes ont été déposées à ce jour.	i) Déclenchement de la procédure: Plaintes contre un Etat Membre de l'OIT dont est saisi le Bureau soit directement ou par l'intermédiaire de l'ONU, et déposées soit par des organisations de travailleurs ou d'employeurs ou par des gouvernements; les plaintes peuvent être admises, que le pays ait ou non ratifié les conventions relatives à la liberté syndicale. ii) Déclenchement de la procédure – conditions spéciales: Commission d'investigation et de conciliation: Les plaintes peuvent être déposées contre un membre de l'ONU qui n'est pas Membre de l'OIT. Les plaintes dont le Conseil d'administration, ou la Conférence, mandatée par sa Commission de vérification des pouvoirs, ou l'ECOSOC, estime approprié de renvoyer à l'examen de la Commission d'investigation et de conciliation. En principe, la commission ne peut pas être saisie d'une plainte sans l'agrément du gouvernement concerné. Comité de la liberté syndicale: Renvoi proposé à l'unanimité par la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence et décidé par la Conférence, qui concerne une protestation relative à la composition d'une délégation à la Conférence.

	Procédure de contrôle régulier		Procédures de contrôle spéciales			
	Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale	
Organes de contrôle compétents	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (<i>Résolution de la Conférence – 1926</i>)	Commission de l'application des normes de la Conférence (<i>Résolution de la Conférence – 1926</i>)	Comités tripartites du Conseil d'administration (<i>Règlement relatif à la procédure d'examen des réclamations</i>)	Commissions d'enquête (<i>art. 26, paragr. 3</i>)	Comité de la liberté syndicale (<i>décision du Conseil d'administration – 117^e session, 1951</i>)	Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (<i>décisions du Conseil d'administration – 110^e session, 1950, et de l'ECOSOC acceptant les services de l'OIT et de la Commission d'investigation et de conciliation au nom de l'ONU</i>)
Nature et mandat	Organe permanent Examiner les rapports annuels (art. 22) sur les mesures prises pour mettre à exécution les conventions ratifiées. Elaborer un rapport que le Directeur général soumet au Conseil d'administration et à la Conférence (<i>décision du Conseil d'administration – 103^e session, 1947</i>).	Commission permanente de la Conférence Examiner les mesures prises par les Membres pour donner effet aux conventions ratifiées. Soumettre un rapport à la Conférence (<i>art. 7 du Règlement de la Conférence</i>).	Organes tripartites ad hoc du Conseil d'administration Examiner une réclamation considérée recevable par le Conseil d'administration. Soumettre au Conseil d'administration un rapport présentant ses conclusions et recommandations quant au fond (<i>art. 3, paragr. 1, et art. 6 du règlement</i>).	Organes ad hoc Procéder à l'examen approfondi d'une plainte dont l'aura saisi le Conseil d'administration. Rédiger un rapport dans lequel seront consignées ses constatations sur tous les points de fait et ses recommandations quant aux mesures à prendre et aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises (<i>art. 28 de la Constitution</i>). 11 plaintes ont été examinées par une commission d'enquête.	Organe tripartite permanent du Conseil d'administration Examiner les allégations de violation de la liberté syndicale afin de déterminer si telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective. Présenter un rapport au Conseil d'administration (<i>décision du Conseil d'administration, 1951; Recueil de décisions, paragr. 6</i>). Environ 2 600 plaintes ont été examinées par le Comité de la liberté syndicale.	Organe permanent Examiner les allégations de violation de la liberté syndicale. Vérifier les faits en sa qualité d'organe d'investigation. Autorisée à examiner la situation de concert avec le gouvernement intéressé en vue d'obtenir les ajustements nécessaires pour résoudre les difficultés par voie d'accord. Présenter un rapport au Conseil d'administration (<i>décision du Conseil d'administration, 1950</i>). Six plaintes ont été examinées par la Commission d'investigation et de conciliation.

	Procédure de contrôle régulier		Procédures de contrôle spéciales			
	Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale	
Organes de contrôle compétents	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	Commission de l'application des normes de la Conférence	Comités tripartites du Conseil d'administration	Commissions d'enquête	Comité de la liberté syndicale	Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale
Composition	Les membres sont désignés à titre personnel par le Conseil d'administration sur la proposition du Directeur général. Les membres sont des personnes impartiales réputées pour leurs compétences techniques et leur indépendance.	Les membres gouvernementaux, employeurs et travailleurs de la commission font partie des délégations nationales à la Conférence.	Membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs (un par groupe).	Les membres sont désignés à titre personnel par le Conseil d'administration sur la proposition du Directeur général. Les personnes sont choisies pour leur impartialité, leur intégrité et leur réputation.	Membres du Conseil d'administration provenant de façon équitable des groupes gouvernemental, employeur et travailleur (six par groupe). Chaque membre siège à titre personnel. Présidé par une personnalité indépendante.	Les membres sont désignés par le Conseil d'administration sur la proposition du Directeur général en raison de leurs compétences et de leur indépendance. Le Conseil d'administration a autorisé les membres de la commission à travailler par groupes de trois à cinq personnes.

	Procédure de contrôle régulier		Procédures de contrôle spéciales			
	Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale	
Organes de contrôle compétents	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	Commission de l'application des normes de la Conférence	Comités tripartites du Conseil d'administration	Commissions d'enquête	Comité de la liberté syndicale	Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale
Informations examinées	Informations écrites sur l'application de conventions ratifiées en droit et dans la pratique: i) rapports article 22; ii) commentaires soumis par des organisations d'employeurs et de travailleurs en vertu de l'article 23; iii) autres informations: textes législatifs pertinents ou rapports de mission, par exemple.	Informations écrites sur l'application de conventions ratifiées en droit et dans la pratique: i) rapport de la CEACR; ii) informations fournies par les gouvernements. Informations orales sur le cas en discussion, fournies par le gouvernement concerné et les membres de la commission.	Informations écrites transmises par les parties. Audition des parties possible.	Informations écrites et orales. Outre l'information émanant des parties, les commissions d'enquête peuvent prendre toutes les mesures nécessaires pour obtenir une information complète et objective (par exemple, information fournie par d'autres Etats Membres, audition des parties et de témoins, visites de la commission dans le pays).	Plaintes et observations y relatives du gouvernement. Toutes autres informations demandées par le comité et fournies par les parties, en général par écrit. Dans des cas appropriés, le comité peut procéder à l'audition des parties mais de tels cas sont rares. En outre, un représentant du BIT peut être envoyé dans le pays à différents stades de la procédure.	Afin d'établir les faits, la commission est libre d'obtenir tout élément de preuve de toutes les parties concernées (par exemple, informations fournies par de tierces personnes, audition des parties et de témoins, visites dans le pays). Toute discussion «ayant pour but d'obtenir les ajustements nécessaires en vue de résoudre les difficultés par voie d'accord» doit avoir lieu avec le gouvernement concerné.
Rapport	Le Conseil d'administration prend note du rapport et le transmet à la Conférence. Publication du rapport.	La Conférence réunie en plénière discute et approuve le rapport. Publication du rapport.	Le Conseil d'administration examine et approuve le rapport à huis clos.	Le Directeur général communique le rapport aux parties concernées et au Conseil d'administration qui en prend note. Publication du rapport dans le <i>Bulletin officiel</i> de l'OIT, en vertu de l'article 29 de la Constitution.	Soumission du rapport au Conseil d'administration pour discussion et approbation. Publication du rapport dans le <i>Bulletin officiel</i> de l'OIT.	Le Directeur général transmet le rapport au Conseil d'administration qui en prend note. Publication du rapport dans le <i>Bulletin officiel</i> de l'OIT.

	Procédure de contrôle régulier		Procédures de contrôle spéciales			
	Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale	
Organes de contrôle compétents	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	Commission de l'application des normes de la Conférence	Comités tripartites du Conseil d'administration	Commissions d'enquête	Comité de la liberté syndicale	Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale
Résultat	<p>La CEACR formule ses commentaires individuels dans le cadre d'un dialogue permanent sur l'application des conventions ratifiées en droit et dans la pratique et, si elle le juge opportun, exprime sa «satisfaction» et son «intérêt».</p> <p>La Commission de la Conférence adopte des conclusions relatives à chaque cas individuel.</p> <p>A la lumière de ces commentaires, une assistance technique est fournie par le Bureau, à la demande du gouvernement.</p>		<p>Le Bureau informe les parties des décisions prises par le Conseil d'administration au sujet de la réclamation et notamment de la décision de rendre cette réclamation et la réponse du gouvernement publiques, conformément à l'article 25.</p> <p>Eventuel suivi par la CEACR.</p>	<p>Les gouvernements intéressés doivent signifier au Directeur général, dans un délai de trois mois, s'ils acceptent ou non les recommandations et, dans la négative, s'ils désirent saisir la Cour internationale de Justice.</p> <p>En cas de non-application des recommandations, le Conseil d'administration peut recommander l'adoption de mesures à la Conférence (art. 33).</p> <p>Suivi éventuel par la CEACR.</p>	<p>Recommandations possibles au Conseil d'administration: i) un examen plus approfondi n'est pas requis; ii) les anomalies doivent être portées à l'attention du gouvernement; le gouvernement peut être invité à prendre des mesures appropriées en vue d'y porter remède et à indiquer la suite donnée; iii) consultation du gouvernement pour obtenir son agrément à un renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation; iv) s'il s'agit d'une convention ratifiée, l'attention de la CEACR est attirée sur les aspects législatifs.</p>	

2.2. Explications sur les liens entre les procédures de contrôle concernant l'application des conventions ratifiées, y compris la procédure spéciale d'examen des plaintes pour violation des droits syndicaux

2.2.1. Caractéristiques générales du système de contrôle

56. Le système, pris dans sa totalité, présente certaines caractéristiques qui permettent d'établir des liens entre ses diverses composantes.
57. Les diverses procédures de contrôle visent toutes un objectif commun, à savoir la mise en œuvre effective des normes internationales du travail, et en particulier des conventions ratifiées. Les procédures de contrôle ont donc en commun de porter sur des obligations assumées librement par les Etats Membres, du fait qu'ils ont ratifié les conventions. Cette remarque vaut également pour la procédure spéciale relative à la liberté syndicale, puisque, comme cela sera examiné ci-après, cette procédure ne s'articule avec les autres procédures que lorsque les Etats Membres ont ratifié les conventions pertinentes.
58. Comme il va de soi dans une organisation tripartite, le système repose sur la participation des gouvernements, mais aussi sur celle des organisations d'employeurs et de travailleurs, le rôle de ces dernières n'ayant d'ailleurs cessé de prendre de l'importance au fur et à mesure que le système se développait. La convention n° 144 explicite le rôle de première importance qu'elles sont appelées à jouer au niveau national, en contribuant à l'adoption de mesures et en aidant à s'assurer de leur mise en œuvre effective. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent en outre contribuer aux activités de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, en communiquant leurs commentaires sur l'application des conventions ratifiées; elles peuvent également saisir un organe de contrôle de l'OIT en présentant une réclamation – en vertu de l'article 24 – ou, par l'intermédiaire d'un délégué à la Conférence, une plainte, en vertu de l'article 26, ou en adressant une plainte au Comité de la liberté syndicale. Leurs représentants participent directement aux travaux d'un certain nombre d'organes de contrôle et du Conseil d'administration.
59. En vertu de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration a un certain nombre de fonctions spécifiques ayant trait à la mise en œuvre des procédures de contrôle, notamment l'approbation des formulaires de rapport sur les conventions ratifiées et l'examen des réclamations et des plaintes. Le Conseil d'administration est en outre chargé de veiller au bon fonctionnement des organes de contrôle. C'est donc lui qui: i) définit le mandat de certains organes de contrôle (sauf pour les commissions d'enquête et pour la Commission de l'application des normes de la Conférence); ii) désigne les membres de la plupart de ces organes (sur proposition du Directeur général lorsqu'il s'agit d'organes composés d'experts indépendants); iii) reçoit l'ensemble des rapports des organes de contrôle, pour en prendre note ou pour les approuver (à l'exception du rapport de la Commission de la Conférence). Le Conseil d'administration a toujours exercé ses responsabilités en ayant pleinement conscience de la distinction entre son propre rôle et celui des organes concernés; il les a donc laissés libres de choisir leurs méthodes de travail et leurs procédures et a approuvé leurs rapports, après discussion entre ses membres. Le Conseil d'administration est également appelé à prendre des décisions qui ont une incidence sur l'articulation des diverses procédures de contrôle (voir ci-après).

60. Conformément aux fonctions qui lui sont assignées en vertu de l'article 10 de la Constitution, le Bureau assume également un rôle important en sa qualité de secrétariat des organes de contrôle. A ce titre, il prépare les matériels nécessaires pour leurs réunions, à savoir, le cas échéant, des projets de texte qui leur seront présentés pour examen et adoption, en tenant compte du travail accompli par les autres organes de contrôle. Le Bureau contribue donc, dans le cadre de ses attributions, à la cohérence des travaux des divers organes de contrôle. En outre, à chacune des étapes qui précèdent l'examen des cas par les organes de contrôle, c'est au Bureau qu'incombe la tâche de recueillir auprès des parties des informations complètes et pertinentes. C'est également lui qui, par le biais des activités de coopération et d'assistance techniques, se charge de la suite à donner aux observations des organes de contrôle.

2.2.2. Similitudes entre les procédures de contrôle

61. Les procédures de contrôle présentent un certain nombre de similitudes, dont certaines revêtent un intérêt tout particulier dans le cadre de la présente étude. Il est possible de faire appel à diverses procédures, mais les méthodes utilisées dans chaque cas sont souvent similaires. Parmi ces méthodes figurent la communication d'informations écrites, qui peuvent être complétées par des informations présentées oralement; les missions sur place, en particulier les missions de contacts directs; les dispositifs mis en place pour assurer le suivi des questions examinées par un organe de contrôle suite au dépôt d'une réclamation ou d'une plainte; et les mesures de publicité.
62. Des liens particuliers tendent par ailleurs à s'établir entre les organes de contrôle dont la composition ou les procédures sont similaires. Ainsi, le Comité de la liberté syndicale et les comités tripartites institués pour examiner les réclamations sont tous des organes tripartites du Conseil d'administration chargés d'examiner les cas qui leur sont soumis par des organisations d'employeurs et de travailleurs. L'impartialité de leur examen est garantie par des règles similaires, qui prévoient notamment qu'en soient exclus tout représentant ou tout ressortissant de l'Etat mis en cause ainsi que toute personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation, auteur de la réclamation²⁵. La note introductive du Règlement concernant la procédure d'examen des réclamations mentionne certains principes développés par le Comité de la liberté syndicale concernant les questions de recevabilité et de prescription des plaintes qui peuvent être appliqués par analogie à la procédure de réclamation²⁶. Les deux organes du système chargés du travail d'enquête – la Commission d'investigation et de conciliation et les commissions d'enquête – présentent également certaines similarités, tenant notamment à leur composition (indépendance et qualifications de leurs membres) et à leurs procédures (les deux commissions utilisent les mêmes méthodes pour obtenir des informations complètes et objectives). Toutes deux ont également pour tâche d'enquêter sur les points de faits relatifs aux allégations dont elles sont saisies.

2.2.3. Liens

63. Comme rappelé ci-dessus, chaque fois que la Conférence ou le Conseil d'administration ont décidé de compléter le cadre institutionnel du système de contrôle, ils ont insisté sur la

²⁵ Art. 3, paragr. 1, du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, et paragr. 10 de l'annexe I du *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, *op. cit.*

²⁶ Note introductive du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, adopté par le Conseil d'administration à sa 291^e session (nov. 2004), paragr. 10 et 16.

singularité de chaque procédure, afin que l'examen d'une question dans le cadre d'une procédure donnée n'empêche pas le déclenchement d'une autre procédure portant sur la même question. Il est indispensable par ailleurs que les travaux des divers organes de contrôle soient coordonnés et cohérents, afin que soit atteint l'objectif commun que constitue l'application effective des normes internationales du travail. C'est cet impératif qui a rendu nécessaire l'articulation entre les diverses procédures.

64. Les liens entre les procédures de contrôle s'établissent à trois niveaux: a) le renvoi de l'affaire à l'organe de contrôle approprié; b) la suspension ou la clôture d'une procédure en cas de déclenchement d'une autre procédure; c) l'examen par d'autres organes de contrôle, en particulier la commission d'experts, de la suite donnée aux recommandations des organes de contrôle pour certains cas.

Renvoi

Dans le contexte d'une réclamation présentée au titre de l'article 24

65. Le paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution prévoit que le Conseil d'administration peut engager d'office la procédure de plainte. L'un des objectifs de cette disposition, qui figurait déjà dans le texte original de la Constitution de 1919, était de permettre au Conseil d'administration d'engager une procédure de plainte sur la base d'une réclamation formulée par une organisation professionnelle au titre de l'article 24. Ce mode spécifique de déclenchement de la procédure de plainte a été précisé dans la première version du Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations adopté en 1932. L'article 10 du règlement actuel a en effet été inséré pour permettre au Conseil d'administration, lorsqu'il est saisi d'une réclamation, d'engager en tout temps la procédure prévue à l'article 26. Lors de la révision du règlement, en 1980, il a été décidé que cette disposition serait maintenue «à la fois pour attirer l'attention sur cette possibilité et pour qu'il soit bien clair que le fait que la procédure de réclamation prévue à l'article 24 soit en cours n'empêche pas d'engager la procédure de plainte conformément à l'article 26»²⁷. A ce jour, le Conseil d'administration n'a eu que deux fois recours à cette possibilité²⁸.
66. Aux termes des paragraphes 1 à 3 de l'article 3 du Règlement sur la procédure à suivre pour l'examen des réclamations, le Conseil d'administration, s'il juge qu'une réclamation est recevable, peut adopter l'une des trois lignes d'action suivantes: i) saisir un comité tripartite qui sera chargé de l'examen de la réclamation; il s'agit là de l'option la plus courante: 87 comités de ce type ont été constitués à ce jour; ii) saisir le Comité de la liberté syndicale²⁹ d'une réclamation portant sur une convention relative aux droits syndicaux, auquel cas le comité examine lui-même l'affaire en utilisant ses propres méthodes de travail et procédures; ses conclusions et recommandations sont publiées dans un rapport

²⁷ Document GB.212/14/21, paragr. 45.

²⁸ Dans l'un de ces cas, la réclamation avait déjà été examinée par un comité tripartite. Lors de l'examen du rapport du comité tripartite, le Conseil d'administration décida de constituer une commission d'enquête, laquelle insista sur le fait que sa tâche ne consistait pas à examiner les conclusions du comité tripartite qui avait examiné la réclamation, mais à effectuer sa propre enquête.

²⁹ La possibilité d'un renvoi au Comité de la liberté syndicale, conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution, a été introduite en 1980, lors d'une révision du règlement effectuée à la lumière de la Résolution concernant la promotion, la protection et le renforcement de la liberté syndicale et d'association, des droits syndicaux et des autres droits de l'homme, adoptée par la Conférence à sa 63^e session.

distinct du rapport sur les plaintes examinées dans le cadre de la procédure spéciale; cette option a été utilisée 16 fois à ce jour; iii) reporter la désignation du comité tripartite si la réclamation porte sur des faits et allégations similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation, jusqu'à ce que la commission d'experts ait examiné les suites données aux recommandations adoptées antérieurement par le Conseil d'administration dans le cadre de la précédente réclamation; le Conseil d'administration n'a pas encore formellement eu recours à cette option.

Dans le contexte d'une plainte relative à l'application des conventions ratifiées sur la liberté syndicale

- 67.** Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, aucune plainte ne peut en principe être renvoyée à la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale sans le consentement du gouvernement concerné. Ce consentement n'est toutefois pas nécessaire lorsque la plainte concerne l'application d'une convention ratifiée. Le Conseil d'administration peut, dans ce cas, désigner la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale comme commission d'enquête en vertu de l'article 26 de la Constitution. La possibilité ainsi ouverte au Conseil d'administration est mentionnée dans les six rapports de la Commission d'investigation et de conciliation. Bien que le Conseil d'administration n'y ait encore jamais eu recours, il a néanmoins tiré parti, dans un cas particulier, des similitudes existant entre les deux commissions ³⁰.
- 68.** Dans huit cas de plaintes en vertu de l'article 26 portant sur des questions de non-respect de conventions ratifiées relatives à la liberté syndicale en instance devant le Comité de la liberté syndicale, le Conseil d'administration a sollicité l'avis du comité sur la question de savoir s'il convenait de renvoyer la plainte à une commission d'enquête. Dans quatre de ces huit cas, et à la lumière des informations recueillies par le biais de missions sur place, le renvoi à une commission d'enquête n'a pas été jugé approprié. Le Comité de la liberté syndicale est resté chargé de l'examen des quatre affaires. Dans deux cas, le comité a recommandé un renvoi à une commission d'enquête, en soulignant qu'il incombait au Conseil d'administration de se prononcer sur cette recommandation et les modalités de son exécution. Pour les deux autres cas, le comité a simplement indiqué qu'il appartenait au Conseil d'administration de décider si la plainte devait être renvoyée devant une commission d'enquête. Il faut également signaler que le Conseil d'administration a, dans un seul cas, décidé de soumettre d'office les allégations examinées par le Comité de la liberté syndicale à une commission d'enquête.

Suspension ou clôture

- 69.** Selon la pratique établie, la commission d'experts et, par la suite, la Commission de la Conférence suspendent l'examen d'un cas si un comité tripartite ou une commission d'enquête sont saisis d'une réclamation (article 24) ou d'une plainte (article 26) ayant trait au même cas. La commission d'experts ne reprendra son examen qu'après décision du Conseil d'administration à propos de la réclamation ou de la plainte en question. Comme il en sera fait mention ci-après, la commission d'experts peut, lorsqu'elle reprend son

³⁰ Des allégations concernant les violations des droits syndicaux visant un pays qui n'avait pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale avaient alors conduit au renvoi, avec le consentement du gouvernement, à la Commission d'investigation et de conciliation. Lorsque, par la suite, la Conférence demanda au Conseil d'administration de renvoyer à une commission d'enquête la question de l'application par ce pays d'autres conventions qu'il avait ratifiées, le Conseil d'administration choisit, pour constituer la commission d'enquête, les mêmes personnes que celles qui avaient été désignées, un mois auparavant, pour faire partie de la Commission d'investigation et de conciliation. La commission effectua donc une double enquête et présenta deux rapports au Conseil d'administration.

examen, être appelée à examiner la suite donnée aux recommandations de l'organe qui s'est prononcé sur la réclamation ou la plainte. Cependant, lorsque le Comité de la liberté syndicale est saisi d'une plainte, la commission d'experts ne suspend pas l'examen de certaines des questions qui s'y rapportent³¹. De même, le Conseil d'administration peut soumettre au Comité de la liberté syndicale une plainte déposée au titre de l'article 24 sans que cela affecte l'examen de la commission d'experts³².

70. Lors des débats ayant conduit, en 1932, à l'adoption du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations, le Bureau avait proposé que toute décision du Conseil d'administration d'engager une procédure de plainte au titre du paragraphe 4 de l'article 26 mette un terme à la procédure de réclamation éventuellement mise en œuvre pour le même cas. Cette proposition n'a cependant été introduite dans le règlement. Par la suite, le Conseil d'administration est resté seul juge de la ligne de conduite à adopter lorsque de tels cas se présentent. A une occasion, lors de l'examen du rapport du comité tripartite, le Conseil d'administration a décidé de confier à une commission d'enquête l'examen des questions soulevées par la réclamation; compte tenu de cette décision, il a décidé qu'il ne serait plus nécessaire d'adopter les recommandations du comité tripartite institué pour examiner la réclamation initiale. A une autre occasion, le Conseil d'administration a décidé que la procédure de réclamation devrait reprendre son cours une fois la procédure de plainte devenue sans objet³³.

Suites données aux recommandations des organes de contrôle

71. Selon une pratique bien établie, la commission d'experts examine les suites données par les gouvernements aux recommandations des comités tripartites (article 24) et des commissions d'enquête (article 26). Les gouvernements concernés sont par conséquent priés d'indiquer, dans les rapports qu'ils communiquent au titre de l'article 22, les mesures prises pour donner effet à ces recommandations. Les informations correspondantes sont ensuite examinées par l'organe de contrôle concerné et font partie intégrante du dialogue qui s'instaure entre le gouvernement, la commission d'experts et la Commission de la Conférence, si cette dernière le décide.
72. S'agissant des recommandations des comités tripartites (article 24), cette pratique a été officiellement reconnue lors de la dernière révision, en 2004, du Règlement concernant

³¹ Cette pratique établie peut s'expliquer de plusieurs façons: i) bien que les organes examinent aussi bien les aspects législatifs que les questions liées à la pratique, leur examen respectif ne met pas l'accent sur les mêmes éléments (le comité examine un cas particulier en mettant plus l'accent sur les questions pratiques, la commission d'experts ayant quant à elle tendance à privilégier les aspects législatifs ou les questions plus générales concernant l'application des conventions dans la pratique); ii) l'importance de la liberté syndicale et la nécessité qui en découle d'attirer l'attention sur les problèmes graves liés à l'application des conventions correspondantes; iii) la procédure spéciale n'était pas destinée à remplacer les procédures existantes, mais à les compléter.

³² La question de l'incidence des procédures de réclamation et de plainte, notamment la procédure spéciale relative à la liberté syndicale, sur le mécanisme de contrôle régulier de l'OIT a été examinée par le Conseil d'administration à ses 273^e et 276^e sessions (nov. 1998 et nov. 1999). Voir documents GB.273/LILS/1 et GB.276/LILS/2. Aucun consensus n'a pu être établi sur les amendements au règlement qui furent proposés.

³³ Dans ce cas particulier, un Etat Membre et une organisation de travailleurs avaient respectivement déposé une plainte et une réclamation, au titre des articles 26 et 24, contre le même Etat Membre. La réclamation et la plainte soulevaient les mêmes questions concernant la non-exécution des conventions ratifiées. Le Conseil d'administration décida de renvoyer les questions à une commission d'enquête. Un accord fut finalement conclu entre les deux Etats Membres et la plainte fut retirée.

l'examen des réclamations. Le paragraphe 3 de l'article 3, qui traite des réclamations portant sur des faits similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation³⁴, se réfère explicitement à cette pratique, laquelle est décrite dans la note introductive de ce même règlement³⁵.

73. Quant aux recommandations des commissions d'enquête (article 26 de la Constitution), la pratique selon laquelle la commission d'experts est chargée de leur suivi a été utilisée dès la première commission d'enquête. La commission d'experts a pu elle-même déterminer à quel moment il n'était plus nécessaire que le gouvernement communique des informations sur les points (ou certains d'entre eux) examinés par la commission d'enquête. Dans le cas d'une plainte relative à l'application des conventions n^{os} 87 et 98, la commission d'enquête a recommandé que la mise en œuvre de ses recommandations soit examinée par le Comité de la liberté syndicale, ce dernier ayant longuement examiné les questions soulevées dans la plainte. La commission d'enquête a également noté que la commission d'experts, dans le cadre de ses activités normales de contrôle, continuera à examiner les aspects législatifs qui touchent aux conventions n^{os} 87 et 98.
74. La procédure du Comité de la liberté syndicale prévoit l'examen des mesures prises par les gouvernements pour donner suite à ses recommandations³⁶. Il faut rappeler que c'est dans le 127^e rapport du Comité de la liberté syndicale³⁷ que se trouvent énoncées pour la première fois les règles de procédure applicables, celles-ci ayant été adoptées pour faire droit à la demande formulée au paragraphe 14 de la Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles adoptée par la Conférence à sa 54^e session (juin 1970). Conformément à cette résolution, le Conseil d'administration avait demandé au Comité de la liberté syndicale d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour renforcer sa procédure et, en particulier, quelles dispositions pourraient être prévues pour l'examen périodique des suites données par les gouvernements à ses recommandations.
75. Ces règles veulent que, lorsqu'un Etat Membre a ratifié une ou plusieurs conventions sur la liberté syndicale, l'examen des aspects législatifs des recommandations adoptées par le Conseil d'administration est le plus souvent renvoyé à la commission d'experts. Ainsi, dans le paragraphe de conclusion des rapports du comité, l'attention de la commission d'experts est expressément attirée sur les divergences existant entre la législation et la pratique nationales et les dispositions de la convention. La procédure pose toutefois clairement le principe selon lequel le renvoi devant la commission d'experts n'empêche nullement le Comité de la liberté syndicale d'examiner la suite donnée à ses recommandations, compte tenu notamment de la nature ou de l'urgence de certaines questions. Depuis son 236^e rapport, le Comité de la liberté syndicale indique, dans l'introduction de son rapport, les cas qui ont été soumis à l'attention de la commission d'experts.

³⁴ Voir paragr. 66 ci-dessus.

³⁵ Voir paragr. 19 de la note introductive, *op. cit.*

³⁶ Voir paragr. 70 à 74 de l'annexe I du *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, *op. cit.*

³⁷ Voir le 127^e rapport dans le *Bulletin officiel*, vol. LV, 1972, supplément, paragr. 10 et 22-28.

La question de l'interprétation des conventions internationales du travail

76. Comme indiqué dans de précédents documents sur la stratégie normative, un examen complet des liens entre les procédures de contrôle utilisées dans le cadre des conventions ratifiées devrait également inclure la procédure concernant l'interprétation des conventions internationales du travail. Il convient de rappeler à cet égard que, si les organes de contrôle examinent l'application des conventions ratifiées dans la législation et dans la pratique des Etats, le paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution dispose que l'interprétation des conventions est de la compétence de la Cour internationale de Justice. Le paragraphe 2 de l'article 37 envisage également la possibilité d'instituer 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». La question de l'interprétation a été abordée par le Conseil d'administration à sa 256^e session (mai 1993). Le Bureau avait alors préparé une étude approfondie³⁸ destinée à permettre au Conseil d'administration de disposer de tous les éléments nécessaires pour effectuer, le cas échéant, un examen complet de la question de l'application du paragraphe 2 de l'article 37. Cette étude examinait notamment, tout en soulignant leurs limites, les dispositifs utilisés pour résoudre les difficultés d'interprétation sans recourir au mécanisme prévu par la Constitution, posait la question de savoir si, et dans quelle mesure, l'institution du tribunal prévue au paragraphe 2 de l'article 37 pourrait se révéler utile, et formulait quelques suggestions concernant sa création et son fonctionnement. Le Conseil d'administration a pris connaissance de cette étude avec intérêt, mais ne s'est pas prononcé, ce qui laisse ouverte la possibilité d'un réexamen de cette question.

2.3. Conclusions

77. Le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT est une question complexe, d'autant plus que le système, institué en 1919 par la Constitution, a fortement évolué au fil des ans. Cette évolution est le fruit des décisions pragmatiques prises par le Conseil d'administration de la Conférence dans le souci d'assurer l'efficacité et le bon fonctionnement du système, mais elle a également été modelée par les décisions prises par les organes de contrôle eux-mêmes pour adapter leurs méthodes de travail et leurs procédures à l'évolution des besoins liés notamment à l'augmentation de la charge de travail.

78. Le présent document met en lumière le rôle important que joue le Conseil d'administration en ce qui concerne l'ensemble des procédures de contrôle, à l'exception de la procédure de contrôle régulier, qui relève en dernier ressort de la responsabilité de la Conférence. Le Conseil d'administration peut conserver une vue d'ensemble sur les procédures et veiller à ce qu'elles s'articulent de manière cohérente tout en gardant leurs spécificités. Le Conseil d'administration a toutefois fait preuve de retenue, en laissant aux organes de contrôle le soin de déterminer eux-mêmes leurs méthodes de travail et leurs procédures.

79. Cette présentation globale s'est efforcée de fournir les informations nécessaires pour permettre aux mandants de mieux comprendre les liens qui existent entre les diverses procédures de contrôle. Comme il l'a été précisé en introduction, elle a mis l'accent sur les aspects historiques et procéduraux. La question des liens entre les procédures pourrait être aussi examinée du point de vue du fond et dans une perspective pratique, auquel cas deux questions devraient être abordées: la première est celle des interactions concrètes entre les

³⁸ Voir document GB.256/SC/2/2.

procédures de contrôle, lorsque les mandants utilisent une procédure pour des questions dont un autre organe de contrôle a déjà été saisi; la seconde étant de déterminer si, et dans quelle mesure, ces interactions ont contribué au respect des conventions ratifiées. En raison du caractère limité de ses ressources, le Bureau ne dispose que d'une marge de manœuvre étroite pour entreprendre une étude de cette ampleur dans les délais prévus pour la préparation des documents du Conseil d'administration. Par conséquent, l'étude en question ne porterait que sur un nombre de cas d'application dûment sélectionnés. En outre, certaines conditions devraient être remplies avant que le Bureau puisse l'entreprendre. Tout d'abord, un consensus devrait clairement se dégager au sein de la Commission LILS pour demander au Bureau d'effectuer cette étude et, deuxièmement, celle-ci devrait avoir pour seul objectif de renforcer l'efficacité du système de contrôle de l'OIT.

3. Accroître l'impact du système normatif par le biais de la coopération technique: le point sur les mesures prises

- 80.** En ce qui concerne les mesures à prendre pour accroître l'impact du système normatif par le biais de la coopération technique, trois principaux types d'intervention étaient mis en relief dans le plan d'action intérimaire:
- des interventions spécifiques visant à répondre aux priorités thématiques pour la promotion, la ratification et l'application des normes, menées dans l'ensemble des pays et des régions;
 - des interventions spécifiques visant à répondre aux priorités en matière de promotion, de ratification et d'application des normes dans le cadre des PPTD;
 - l'intégration des priorités relatives aux normes dans l'ensemble des activités menées dans le cadre de la coopération technique de l'OIT, des PPTD, des Bilans communs de pays (BCP), du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et d'autres initiatives majeures en matière de développement.
- 81.** Une série de mesures étaient par ailleurs prévues dans le plan d'action intérimaire pour mettre en œuvre cette stratégie, notamment:
- un examen des partenariats et accords conclus entre l'OIT et les donateurs;
 - la poursuite de l'évaluation de la qualité des PPTD, assortie d'une amélioration des processus suivis;
 - la publication et la diffusion d'un manuel sur les bonnes pratiques pour l'intégration des normes et de la coopération technique;
 - la poursuite du renforcement des capacités du Département des normes et la formation d'experts pour les bureaux extérieurs;
 - l'élaboration de propositions en matière de coopération technique répondant aux priorités thématiques et nationales en vue d'améliorer l'impact des normes.
- 82.** Le Bureau était prié de faire rapport à la 303^e session du Conseil d'administration (novembre 2008) sur les progrès accomplis concernant cet élément.

Document n° 63

GB.326/LILS/3/1, Initiative sur les normes: rapport
conjoint des présidents de la Commission d'experts pour
l'application des conventions et recommandations et du
Comité de la liberté syndicale, février 2016





Conseil d'administration

326^e session, Genève, 10-24 mars 2016

GB.326/LILS/3/1

Section des questions juridiques et des normes internationales du travail
Segment des normes internationales du travail et des droits de l'homme

LILS

Date: 29 février 2016

Original: anglais

TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Initiative sur les normes: rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale

Objet du document

Suite à la demande formulée par le Conseil d'administration lors de sa 323^e session, le présent document invite celui-ci à: a) recevoir 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 (CLS) 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; et b) demander au Directeur général de procéder à des consultations supplémentaires sur les questions soulevées dans le rapport conjoint en vue de formuler des recommandations qu'il soumettra à l'attention du Conseil d'administration (voir le projet de décision figurant au paragraphe 3).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs.

Incidences sur le plan des politiques: Dépend du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Incidences juridiques: Dépend du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Incidences financières: Dépend du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Suivi nécessaire: Dépend du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: GB.323/PV (paragr. 51-84), GB.323/INS/5.

1. Lors de sa 323^e session (mars 2015), examinant l'initiative sur les normes, le Conseil d'administration a prié le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et le président du Comité de la liberté syndicale (CLS), le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), de préparer ensemble un rapport qui serait 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 syndicale¹.
2. Le rapport élaboré en réponse à cette demande est joint au présent document. Il contient les conclusions et les recommandations formulées à la suite d'un intense processus de consultation organisé entre les mois de juin et de septembre 2015 pour recueillir les avis des mandants tripartites. Le projet de rapport qui en est résulté a lui-même fait l'objet de consultations complémentaires qui ont eu lieu entre le mois d'octobre et le mois de décembre 2015.

Projet de décision

3. Le Conseil d'administration est invité à:

- a) *recevoir 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 (CLS) 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;*
- b) *demander au Directeur général de procéder à des consultations supplémentaires sur les questions soulevées dans le rapport conjoint en vue de formuler des recommandations qu'il soumettra à l'attention du Conseil d'administration.*

¹ Document GB.323/PV, paragr. 84.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

EXAMEN DU SYSTÈME
DE CONTRÔLE DE L'OIT

Auteurs

A.G. Koroma

P.F. van der Heijden

Préface

Depuis près d'un siècle, l'Organisation internationale du Travail (OIT) contribue aux progrès de la justice sociale sur la planète. Elle s'appuie pour ce faire sur un processus de prise de décisions qui est unique en son genre parmi les institutions de la gouvernance internationale. La valeur du «tripartisme», principe qui est au cœur du fonctionnement de l'OIT, est largement reconnue, et ce principe est considéré comme étant la raison de l'impact inégalé de l'Organisation sur la réalisation des droits au travail dans le monde.

Si la première étape vers la protection juridique des travailleurs et des employeurs à l'échelle internationale est bien l'adoption de normes du travail, le contrôle de l'application de ces normes n'est pas moins important. Le système de contrôle de l'OIT est multidimensionnel, et il est ancré dans les normes et principes de l'Organisation. Parmi les nombreux dispositifs de contrôle qui existent dans les organisations internationales et régionales, le système particulier dont s'est dotée l'OIT pour favoriser le respect des normes du travail est considéré comme très performant. Néanmoins, l'évolution de la dynamique sociale, géopolitique et économique au sein de l'OIT et dans le monde a suscité un questionnement sur l'efficacité du système et les moyens de renforcer le modèle tripartite qui fait la singularité de l'Organisation.

C'est dans ce contexte que, l'année dernière, le Conseil d'administration du BIT nous a demandé d'analyser le système de contrôle de l'Organisation afin de déterminer des possibilités d'amélioration et de proposer des moyens de les concrétiser. Bien que tout à fait conscients des subtilités internes liées au tripartisme et de leurs répercussions potentielles sur notre travail, nous avons voulu dès le départ associer les mandants de l'OIT au processus afin de connaître leurs points de vue et leurs suggestions pour améliorer le système. Nous sommes très reconnaissants à l'ensemble des mandants du soutien qu'ils nous ont apporté dans l'accomplissement de notre mandat et de leur contribution substantielle. Nous tenons cependant à rappeler que le présent rapport et les conclusions sur lesquelles il débouche ne résultent de rien d'autre que notre analyse indépendante et objective du système de contrôle de l'OIT.

Nous tenons à remercier Bas Rombouts du Département de droit social et de politique sociale de l'Université de Tilbourg pour l'énorme travail de recherche qu'il a consacré à ce rapport. Nous exprimons notre reconnaissance à l'Institut de la Haye pour la justice mondiale, et en particulier à Manuella Appiah, pour le précieux soutien qu'ils nous ont apporté tout au long de l'élaboration de ce rapport. Nous tenons aussi à remercier le Bureau international du Travail d'avoir mis à notre disposition les chiffres et autres données factuelles dont nous avons eu besoin. Enfin, nous remercions tous ceux qui, par leur contribution directe ou indirecte, ont permis que ce rapport paraisse.

Le présent rapport a été réalisé à la demande du Conseil d'administration. Nous espérons que les observations et recommandations qu'il contient enrichiront le processus d'amélioration permanente du système de contrôle de l'OIT et renforceront l'esprit de conciliation et de coopération entre les mandants tripartites.

La Haye, janvier 2016

Abdul G. Koroma
Président

Paul F. van der Heijden
Président

Commission d'experts pour l'application
des conventions et recommandations (CEACR)

Comité de la liberté syndicale
(CLS)

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface	iii
Résumé.....	vii
Abréviations.....	ix
I. Introduction, mandat et approche.....	1
a) Le système de contrôle de l'OIT.....	1
b) Demande du Conseil d'administration.....	2
c) Genèse du rapport.....	2
d) Démarche et structure.....	5
II. Le système de contrôle: vue d'ensemble, évolution et procédures.....	6
a) Brève présentation des procédures régulières et des procédures spéciales.....	6
Réclamations au titre de l'article 24.....	8
Plaintes au titre de l'article 26.....	9
Procédure de plainte devant le Comité de la liberté syndicale.....	10
Obligations de rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations.....	12
Assistance technique.....	13
b) Création et évolution du système de contrôle.....	13
Evolution de la CEACR et de la Commission de la Conférence.....	13
Procédure spéciale en matière de liberté syndicale.....	20
Réclamations au titre de l'article 24; plaintes au titre de l'article 26.....	21
c) Configuration actuelle du système de contrôle: aspects procéduraux et interaction.....	23
III. Interaction, fonctionnement et efficacité des mécanismes de contrôle.....	29
a) Interaction et cohérence.....	30
b) Fonctionnement, impact et efficacité.....	33
Réclamations au titre de l'article 24.....	34
Plaintes au titre de l'article 26.....	34
Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.....	34
Commission de l'application des normes de la Conférence.....	36
Comité de la liberté syndicale.....	39
c) Conclusions.....	42
IV. Propositions et suggestions d'amélioration.....	42
a) Transparence, visibilité et cohérence.....	43
b) Mandat des organes de contrôle et interprétation des conventions.....	44
c) Volume de travail, efficience et efficacité.....	46
V. Observations finales.....	49

Annexes

	<i>Page</i>
Annexe I. Systèmes de contrôle d'autres organes chargés des droits de l'homme que ceux de l'OIT	51
Introduction.....	51
I. Les organes de la Charte	52
a) Procédures et examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme	52
b) L'examen périodique universel.....	52
c) Le Comité consultatif.....	53
La procédure de requête.....	53
Les procédures spéciales.....	54
II. Les organes de traités.....	54
a) Le Comité des droits de l'homme	54
b) Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels	56
c) Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	57
d) Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	60
e) Le Comité contre la torture et le Sous-comité de la prévention de la torture.....	62
f) Le Comité des droits de l'enfant	65
g) Le Comité pour les travailleurs migrants	67
h) Le Comité des droits des personnes handicapées	68
i) Le Comité des disparitions forcées	69
Conclusions.....	71
Annexe II. Chiffres et statistiques.....	73

Résumé

Le présent rapport a été établi en réponse à la demande formulée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail en mars 2015, lors de sa 323^e session. Le Conseil avait alors prié le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, le juge Abdul Koroma (Sierra Leone) et le président du Comité de la liberté syndicale, 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 syndicale¹. Les mandats tripartites de l'OIT ont fait part de leurs points de vue aux auteurs, et ceux-ci les ont intégrés dans le rapport lorsque cela était possible.

Les différentes procédures de contrôle de l'OIT et leur interconnexion ont un but commun: garantir l'application effective des normes internationales du travail, et en particulier des conventions ratifiées. Par conséquent, elles s'appliquent à des obligations auxquelles les Etats Membres de l'Organisation ont librement consenti en ratifiant des conventions. Toutefois, les obligations découlant d'instruments non ratifiés constituent elles aussi tout un pan de l'action des organes de contrôle.

Le système de contrôle s'est adapté au fil du temps à l'évolution de la société et des enjeux sociétaux. Il est aujourd'hui l'un des plus anciens et des plus perfectionnés qui existent sur la scène internationale. L'analyse de ce système et sa comparaison avec d'autres mécanismes onusiens de surveillance des droits de l'homme n'a révélé aucun défaut particulier².

Les procédures de contrôle de l'OIT sont complémentaires. L'efficacité du système dans son ensemble repose sur les liens et interactions qui existent entre les différents éléments qui le composent. Le tripartisme est essentiel pour le bon fonctionnement des organes de contrôle et aussi pour éviter des doubles emplois.

Les nombreux cas de progrès témoignent de l'impact qu'ont les différents organes de contrôle sur le respect des normes internationales du travail grâce à la conjugaison de plusieurs outils tels que l'obligation de présenter des rapports, l'assistance technique et les missions effectuées sur place.

Le système fonctionne correctement, mais il doit être continuellement réévalué et perfectionné. Le présent rapport contient différentes recommandations à cet effet. Ces recommandations portent sur: *a)* la transparence, la visibilité et la cohérence; *b)* les mandats et l'interprétation des conventions; et *c)* le volume de travail, l'utilisation rationnelle des ressources et l'efficacité.

Il est essentiel de mettre en place des mécanismes qui améliorent la transparence du système de contrôle. Il serait possible de conférer davantage de clarté aux procédures et aux organes du système en développant les possibilités de dialogue. Il faudrait aussi utiliser des méthodes plus accessibles et plus transparentes pour délimiter les tâches respectives de chacun de ces organes en faisant appel à des techniques modernes. Quant à la question de l'interprétation des conventions, deux options sont présentées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT.

¹ Document GB.323/INS/5, paragr. 1 5) *b*).

² Voir annexe I.

Pour réduire le volume de travail des différents organes, il faudrait donner à chacun davantage de moyens et aussi envisager la possibilité de mettre à profit des dispositifs nationaux indépendants et impartiaux de règlement des différends avant la saisine des organes de l'OIT.

Le respect des normes internationales du travail sera aussi favorisé par une meilleure coordination des activités de contrôle et de l'assistance technique. De l'avis général, le système de contrôle de l'OIT réussit à promouvoir l'application des normes du travail. Néanmoins, stimuler la transparence, l'accessibilité, la connaissance et la cohérence de ce système requiert une attention de tous les instants. Enfin, mesurer l'impact des normes internationales du travail fait partie des efforts qu'il faut déployer en permanence pour renforcer le système de contrôle de l'OIT. Le présent rapport se veut une contribution à ces efforts permanents.

Abréviations

CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CLS	Comité de la liberté syndicale
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
CIJ	Cour internationale de Justice
CIT	Conférence internationale du Travail
BIT	Bureau international du Travail
OIT	Organisation internationale du Travail
NORMLEX	Système d'information sur les normes internationales

I. Introduction, mandat et approche

a) Le système de contrôle de l'OIT

1. Le caractère unique du système de contrôle de l'Organisation internationale du Travail (ci-après «l'OIT») est largement reconnu au niveau international. Dès sa création en 1919, l'OIT s'est vu confier le mandat d'adopter les normes internationales du travail, qui peuvent prendre la forme de conventions contraignantes, ou de recommandations non contraignantes donnant des indications sur la mise en œuvre des conventions. La participation directe des partenaires sociaux aux activités normatives de l'OIT confère une nature particulière aux normes du travail. Ainsi la méthode de travail démocratique et participative qu'elle utilise pour adopter des traités contraignants fait de l'OIT une organisation à part parmi les autres organisations internationales.
2. La promotion de la ratification et de l'application des normes du travail ainsi que la fiabilité du contrôle dont elles font l'objet sont des outils qui revêtent une importance fondamentale pour la réalisation des objectifs et principes de promotion de la justice sociale de l'Organisation, tels qu'ils sont énoncés entre autres dans la Constitution de 1919, la Déclaration de Philadelphie de 1944, la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi et la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable¹.
3. Les articles 19 et 22 de la Constitution imposent certaines obligations aux Etats Membres lorsque la Conférence internationale du Travail (ci-après «la Conférence») adopte des normes internationales du travail; ils doivent notamment présenter périodiquement des rapports sur les mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées et non ratifiées, et aux recommandations². L'OIT surveille le respect par les Etats Membres des obligations normatives découlant de conventions ratifiées au moyen d'un système complexe, qui a évolué au fil des ans. Ce système comporte deux volets: une procédure régulière et plusieurs procédures de contrôle spéciales. Aux termes de la procédure régulière instituée par l'article 22 de la Constitution, les Etats Membres sont tenus d'informer le BIT des mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées. Conformément à l'article 23 de la Constitution, un résumé de ces rapports est présenté à la Conférence à sa session annuelle. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après la «CEACR») et la Commission de l'application des normes de la Conférence (ci-après la «Commission de la Conférence») jouent un rôle central dans ce processus de contrôle régulier.

¹ Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1919. Annexe: Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), 1944. Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la Conférence internationale du Travail (CIT) à sa 86^e session, Genève, 18 juin 1998. Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97^e session, Genève, 10 juin 2008. Voir également: N. Valticos: «Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?», dans N. Blokker et S. Muller (dir. de publication): «Towards more effective supervision by international organisations», dans *Essays in honour of Henry G. Schermers*, vol. I, 1994.

² BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 1.

-
4. Les procédures spéciales sont fondées sur la présentation de réclamations ou de plaintes, conformément aux articles 24, 25 et 26 de la Constitution. L'article 24 donne aux organisations professionnelles de travailleurs ou d'employeurs le droit de présenter une réclamation au Conseil d'administration si un Etat Membre ne respecte pas les obligations découlant des conventions qu'il a ratifiées. En vertu de l'article 26, un Etat Membre peut déposer une plainte contre un autre Etat Membre pour violation d'une convention, si tous deux l'ont ratifiée. Cette procédure peut également être invoquée par un délégué à la Conférence, ou d'office par le Conseil d'administration. En outre, il existe depuis 1951 une procédure spéciale pour les violations des principes de la liberté syndicale, les plaintes étant en ce cas transmises au Comité de la liberté syndicale (ci-après le «CLS»).
 5. Il est généralement admis que le système de contrôle de l'OIT permet d'atténuer les tensions et de dégager des consensus sur les questions liées au travail grâce au renforcement du tripartisme au niveau national, et de fournir aux parties concernées une assistance technique dans un esprit de dialogue constructif³. Toutefois, face au dynamisme croissant de l'économie mondiale, l'efficacité et le fonctionnement de ce système très élaboré doivent être analysés et évalués en permanence. Le présent rapport se veut une contribution à ce processus.

b) Demande du Conseil d'administration

6. Le Conseil d'administration du BIT a demandé le présent document à sa 323^e session (mars 2015), nous invitant à rédiger conjointement un rapport sur le fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT, en vue de sa présentation à sa 326^e session (mars 2016). Le Conseil d'administration 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»⁴. Nous avons tenu compte, dans le présent rapport, des contributions transmises par les mandants tripartites de l'OIT.

c) Genèse du rapport

7. Suite aux débats de la Commission de la Conférence en 2012, le groupe des employeurs a formulé plusieurs objections à certaines observations faites par la CEACR au sujet du droit de grève dans son étude d'ensemble de 2012⁵. Indépendamment des dispositions de

³ K. Tapiola: «The ILO system of regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm», dans *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006*, p. 29.

⁴ Document GB.323/INS/5, paragr. 1 5) b).

⁵ BIT: 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: *Donner un visage humain à la mondialisation*, rapport III (partie 1B), CIT, 101^e session, Genève, 2012.

fond de la norme en question, la controverse concernait les procédures de contrôle et le mandat de la CEACR⁶. Certaines préoccupations ont notamment été exprimées quant au rôle de la CEACR dans l'interprétation des conventions, et à son interaction avec les autres procédures et mécanismes de contrôle, principalement la Commission de la Conférence et le CLS⁷. Une clarification du rôle et du mandat de la CEACR a été demandée. En dernière analyse, la Commission de la Conférence n'a pas pu adopter sa liste de cas individuels cette année-là, situation inédite depuis la création de cet organe du système de contrôle en 1927⁸. Cette impasse a provoqué la réouverture du débat sur le système de contrôle dans son ensemble, et le fonctionnement de la CEACR en particulier.

8. La CEACR a récemment entrepris un examen plus approfondi de ses méthodes de travail. Alors qu'elle procédait régulièrement à l'examen de ses méthodes de travail depuis sa création, elle a établi en 2001 un sous-comité spécial chargé de ces questions, qui a discuté de son fonctionnement à plusieurs reprises⁹. Ce sous-comité examine les méthodes de travail afin de renforcer l'efficacité et l'efficience de la CEACR en rationalisant le contenu de son rapport et l'organisation de ses travaux pour en améliorer la transparence et la qualité¹⁰.
9. S'agissant de la relation entre la Commission de la Conférence et la CEACR, cette dernière a noté dans son rapport de 2015 qu'un dialogue transparent et continu entre les deux commissions était essentiel pour un fonctionnement harmonieux et équilibré du système normatif de l'OIT. La Commission de la Conférence et la CEACR sont des organes distincts mais inextricablement liés en raison de l'interdépendance de leurs activités. En outre, les mandants tripartites ont réitéré leur plein soutien au système de contrôle de l'OIT et se sont dits déterminés à trouver une solution équitable et durable aux problèmes actuels¹¹. Dans son rapport de 2014, la CEACR a défini son mandat comme suit:

⁶ BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 19(Rev.), première partie, rapport de la Commission de l'application des normes, CIT, 101^e session, Genève, 2012, voir notamment paragr. 144-236. Voir également F. Maupain: «The ILO Regular Supervisory System: A model in crisis?» dans *International Organisations Law Review*, vol. 10, n° 1, 2013, pp. 117-165.

⁷ BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 19(Rev.), première partie, *op. cit.*, paragr. 147-149.

⁸ L. Swepston: «Crisis in the ILO supervisory system: Dispute over the right to strike», dans *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 29, n° 2, 2013, pp. 199-218.

⁹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 8.

¹⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹¹ *Ibid.*, p. 11.

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 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. 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 ¹².

10. La CEACR a noté que le Conseil d'administration avait accueilli favorablement l'exposé de son mandat, réitéré dans son rapport de 2015, qui a reçu le soutien des mandants tripartites ¹³. Elle a rappelé que son existence et son fonctionnement «... sont ancrés dans le tripartisme et que son mandat a été déterminé par la Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration. Le consensus tripartite sur le système de contrôle de l'OIT est donc un paramètre important des travaux de la commission qui, bien qu'indépendante, ne fonctionne pas de manière autonome ¹⁴.»
11. La commission a réaffirmé qu'elle continuerait à se conformer strictement à son mandat et à ses principes fondamentaux d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Elle a déclaré qu'elle réfléchirait à des moyens d'améliorer ses méthodes de travail et a réaffirmé sa volonté de contribuer à résoudre les défis auxquels est actuellement confronté le système de contrôle ainsi qu'à l'amélioration du fonctionnement et de l'impact du système de contrôle de l'OIT dans son ensemble ¹⁵.

¹² BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 103^e session, Genève, 2014, paragr. 31.

¹³ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 10-11, paragr. 24.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 11, paragr. 25-26.

-
12. De même, le CLS prend régulièrement des mesures pour améliorer ses méthodes de travail¹⁶. Il renouvelle sa composition tous les trois ans et discute de son impact, de sa visibilité et de ses méthodes de travail lors de séances spéciales consacrées à ces questions¹⁷. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de ces efforts continus d'évaluation et de renforcement des procédures de contrôle.

d) Démarche et structure

13. Le présent rapport traite des trois grands thèmes liés aux articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et de la procédure de plainte en matière de liberté syndicale; il porte également sur le fonctionnement, l'interaction et l'amélioration possible du système de contrôle existant.
14. Dans ce rapport, nous analysons le fonctionnement du système en examinant les bases juridiques des procédures régulières et spéciales, ainsi que la manière dont elles ont évolué au fil des ans, et commentons leur fonctionnement, leur efficacité et leur impact dans la pratique. Nous examinons les critiques, les préoccupations et les défis auxquels le système fait face à l'heure actuelle.
15. Le présent rapport s'intéresse tout particulièrement aux interactions entre les organes de contrôle de l'OIT; il commente la complémentarité, l'équilibre et la symétrie des diverses procédures, et en identifie les éventuelles lacunes ou, inversement, leurs chevauchements.
16. Enfin, le rapport formule plusieurs suggestions et propositions d'amélioration du système de contrôle de l'OIT, ce qui suppose d'évaluer le fonctionnement et la finalité des différentes procédures, et de comprendre clairement leur cadre constitutionnel.
17. Le plan du rapport est le suivant: la partie II porte sur l'articulation et l'évolution des divers volets du système de contrôle, afin d'obtenir une image claire des procédures de contrôle existantes. Dans la partie III, nous analysons la pratique des divers organes de contrôle, leur interaction, leur impact et leur efficacité, afin d'identifier leurs similitudes et leurs différences et de souligner les éventuels chevauchements ou lacunes. La partie IV est consacrée à l'examen des lacunes du système actuel et à l'évaluation des suggestions d'amélioration du système de contrôle. La partie V conclut le rapport avec un aperçu des principales conclusions des auteurs. L'annexe I traite des systèmes de contrôle ou de surveillance d'autres organes que ceux de l'OIT, et évalue les enseignements qui pourraient être tirés des mécanismes établis dans le cadre des traités sur les droits de l'homme, notamment celui de la Charte des Nations Unies. L'annexe II contient des données statistiques complémentaires sur les procédures de contrôle.

¹⁶ BIT: 371^e rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration, 320^e session, Genève, 13-27 mars 2014, document GB.320/INS/12, paragr. 14. Voir aussi BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, annexe I, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail, pp. 243-255.

¹⁷ Document GB.320/INS/12, paragr. 14.

II. Le système de contrôle: vue d'ensemble, évolution et procédures

18. Cette section expose la structure du système de contrôle et son évolution au fil des ans, jusqu'à la configuration actuelle. Nous présentons d'abord un bref aperçu du système tel qu'il existe aujourd'hui avant de décrire plus en détail les divers organes et procédures et d'expliquer leur évolution; nous procédons ensuite à une analyse plus poussée des diverses procédures, y compris leur genèse et leurs caractéristiques propres.

a) Brève présentation des procédures régulières et des procédures spéciales

19. L'OIT examine régulièrement l'application des normes du travail dans ses Etats Membres afin de s'assurer que les conventions ratifiées sont dûment appliquées au niveau national. En outre, elle indique à ces Etats les domaines d'amélioration possible, leur offre son assistance technique et appuie le dialogue social. Le système de contrôle régulier fonctionne comme suit: un Etat Membre qui ratifie une convention de l'OIT est tenu de présenter périodiquement un rapport sur les mesures qu'il a prises pour la mettre en œuvre. Tous les trois ans, les gouvernements doivent soumettre un rapport sur les mesures prises en droit et en pratique pour appliquer les huit conventions fondamentales et les quatre conventions de gouvernance – parfois dénommées conventions «prioritaires»); l'obligation déclarative est quinquennale pour les autres conventions (sauf celles qui ont été mises à l'écart)¹⁸. Les gouvernements sont, au besoin, invités à présenter un rapport à intervalles plus courts. Ils sont tenus, en vertu de l'article 23 de la Constitution, d'envoyer copie de leurs rapports aux partenaires sociaux nationaux. Ces derniers, ainsi que les partenaires internationaux, peuvent aussi faire parvenir au BIT des commentaires sur l'application des normes du travail.

20. La CEACR est le principal organe chargé de l'examen technique du respect par les Etats Membres des dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées¹⁹. Créée en 1926, la CEACR est actuellement composée de 20 juristes éminents originaires de différentes régions, qui représentent des cultures et systèmes juridiques différents; ils sont nommés par le Conseil d'administration et la Conférence pour un mandat de trois ans.

21. En sa qualité d'organe technique, la CEACR formule deux types de commentaires: des observations et des demandes directes. Les observations sont des commentaires sur les questions fondamentales que soulève l'application d'une convention par un Etat Membre; elles figurent dans la publication phare de la commission – son rapport annuel²⁰. Les demandes directes portent sur des questions plus techniques, ou sont des demandes d'information complémentaires adressées directement aux gouvernements concernés.

22. Le rapport annuel de la CEACR se compose de trois parties distinctes. La première est un rapport général, qui contient des commentaires et observations sur le respect par les Etats Membres de leurs obligations en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT. La

¹⁸ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 102.

¹⁹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 2.

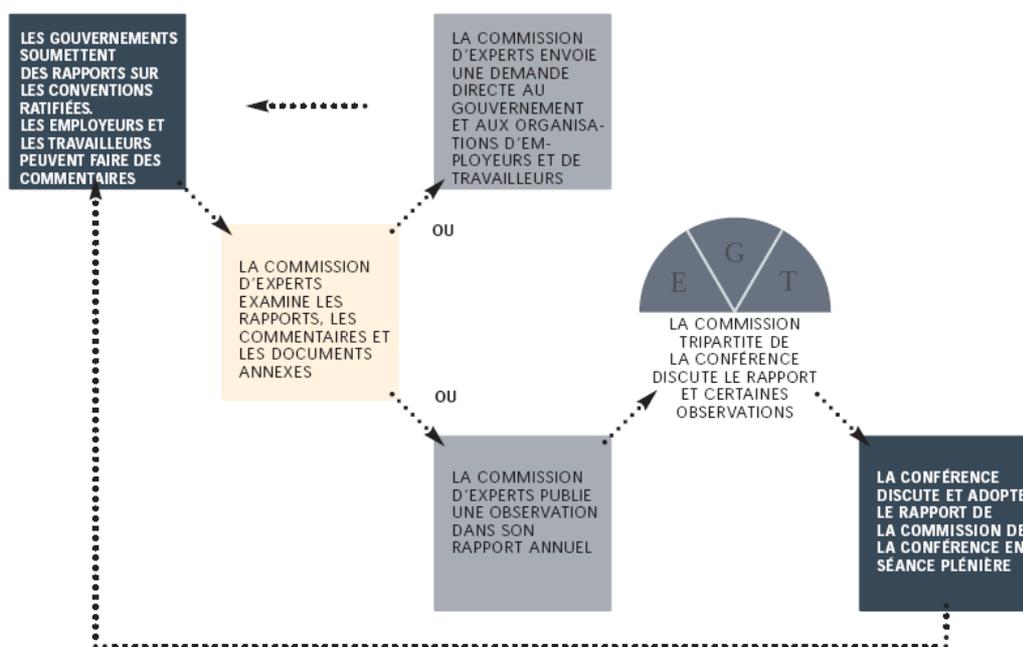
²⁰ BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Département des normes internationales du travail (édition révisée 2012), p. 34.

partie II comprend les observations de la commission, et la Partie III est une étude d'ensemble sur un ou plusieurs thèmes spécifiques, choisis par le Conseil d'administration ²¹.

23. Présenté en session plénière de la Conférence en juin de chaque année, le rapport annuel de la CEACR est examiné par la Commission de la Conférence, commission tripartite permanente de la Conférence internationale du Travail, composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. La Commission de la Conférence analyse le rapport de la CEACR et choisit un certain nombre d'observations à examiner. Les gouvernements mis en cause dans ces observations sont invités à lui donner des précisions sur le problème dont il est question. Au terme du débat, la Commission de la Conférence formule des conclusions dans lesquelles elle recommande aux gouvernements des mesures à prendre pour remédier aux difficultés décelées ou les invite à demander l'assistance technique du BIT ²². Dans son rapport général, elle attire l'attention sur des situations particulièrement préoccupantes dans des paragraphes spéciaux ²³.

24. Le système de contrôle régulier peut se résumer schématiquement comme suit:

Figure 1. La procédure de contrôle régulier ²⁴



²¹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 2.

²² BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 14(Rev.), première partie, rapport de la Commission de l'application des normes, CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 8-23.

²³ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 103.

²⁴ *Ibid.*

-
25. Contrairement à la procédure de contrôle régulier, les trois procédures spéciales sont basées sur le dépôt d'une plainte ou d'une réclamation. Les procédures de réclamation et de plainte, qui sont régies respectivement par les articles 24 et 26 de la Constitution, et la procédure de plainte en matière de liberté syndicale sont brièvement exposées ci-après.

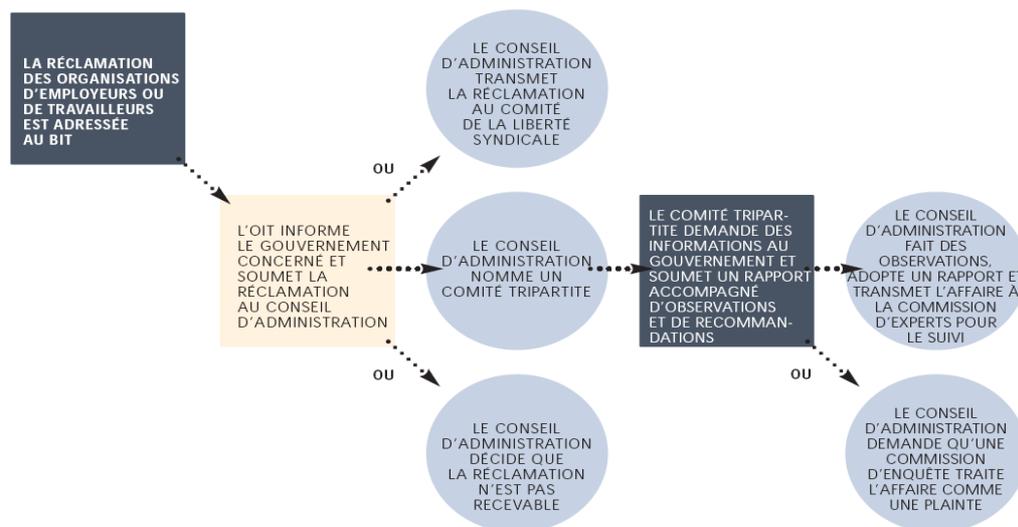
Réclamations au titre de l'article 24

26. La procédure de réclamation est prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution, qui donnent aux organisations professionnelles d'employeurs ou de travailleurs le droit de présenter une réclamation au Conseil d'administration contre tout Etat Membre qui, à leur avis, «n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré»²⁵. Si la réclamation est jugée recevable, le Conseil d'administration peut nommer un comité tripartite de trois membres, chargé d'examiner sur le fond la réclamation et la réponse du gouvernement²⁶. Lorsqu'une réclamation allègue une violation des principes énoncés dans 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, la question est généralement renvoyée au CLS (voir ci-après). Celui-ci demande des renseignements complémentaires au gouvernement puis soumet au Conseil d'administration un rapport dans lequel il expose les aspects juridiques et factuels du cas, analyse les informations présentées et formule certaines recommandations. Si la réponse du gouvernement est jugée insatisfaisante, le Conseil d'administration peut décider de rendre publiques la réclamation et la réponse du gouvernement. La commission d'experts peut alors être chargée d'assurer le suivi, ou l'affaire peut être traitée comme une plainte, auquel cas le Conseil d'administration demande la constitution d'une commission d'enquête. Les particuliers ou les autres groupes ne sont pas autorisés à adresser de réclamation directement au Conseil d'administration.

²⁵ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 106.

²⁶ BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Département des normes internationales du travail (édition révisée, 2012), p. 50.

Figure 2. La procédure de réclamation ²⁷



Plaintes au titre de l'article 26

27. La deuxième procédure spéciale, la procédure de plainte, est régie par les articles 26 à 34 de la Constitution. Une plainte peut être déposée contre un Etat Membre pour violation d'une convention qu'il a ratifiée par un autre Etat Membre qui a également ratifié cette convention, par un délégué à la Conférence internationale du Travail ou d'office par le Conseil d'administration²⁸. Sur réception de la plainte, le Conseil d'administration peut instituer une commission d'enquête, composée de trois membres indépendants, chargée d'enquêter et de présenter un rapport dans lequel elle constate les faits et formule ses recommandations sur les mesures à prendre pour remédier aux problèmes soulevés dans la plainte²⁹. Il s'agit de la procédure d'enquête la plus sérieuse, qui n'est généralement mise en œuvre que lorsqu'un Etat se rend coupable de violations sérieuses et répétées des normes internationales du travail³⁰. A ce jour, 12 commissions d'enquête ont ainsi été instituées (voir figure 4 de l'annexe II).
28. Lorsqu'un Etat Membre refuse de se conformer aux recommandations de la commission, le Conseil d'administration peut appliquer l'article 33 de la Constitution, qui se lit comme suit:

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.

²⁷ BIT: *Les règles du jeu*, op. cit., p. 107.

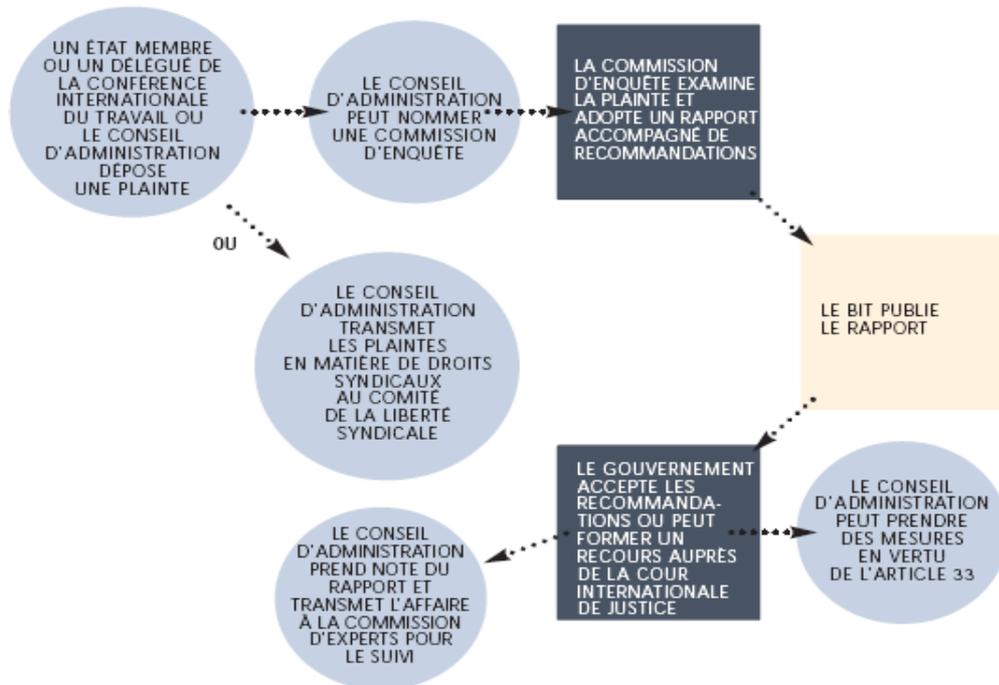
²⁸ *Ibid.*, p. 108.

²⁹ BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, op. cit., paragr. 82-84.

³⁰ BIT: *Les règles du jeu*, op. cit., p. 108.

29. L'article 33 n'a été invoqué qu'une seule fois, en 2000, lorsque le Conseil d'administration a demandé à la Conférence internationale du Travail de prendre des mesures contre le recours généralisé et systématique au travail forcé par le gouvernement du Myanmar.

Figure 3. La procédure de plainte ³¹



Procédure de plainte devant le Comité de la liberté syndicale

30. Le troisième mécanisme de contrôle spécial est la procédure du Comité de la liberté syndicale (CLS). Le CLS a été mis en place en 1951, après la création de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (en 1950), pour examiner les plaintes concernant les violations des principes de la liberté syndicale établis dans les conventions n^{os} 87 et 98. Le paragraphe 14 de la procédure spéciale pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale stipule que «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 ³².» Le Conseil d'administration a régulièrement approuvé ce mandat et, en 2009, il a décidé de l'inclure dans le Recueil de règles applicables au Conseil d'administration³³. Sur le plan formel, le CLS a pour mandat d'examiner, en vue de faire des recommandations au Conseil d'administration, si, et dans quelle mesure, le plaignant a présenté des preuves suffisantes pour justifier un examen par le Conseil d'administration, ou une saisine de la Commission d'investigation et de

³¹ BIT: *Les règles du jeu, op. cit.*, p. 109.

³² Paragraphe 14 de la procédure pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale. Voir également BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, paragr. 6.

³³ Documents GB.306/LILS/1, paragr. 8 et GB.306/10/1(Rev.), paragr. 4.

conciliation³⁴. Le CLS peut examiner les plaintes même si le pays concerné n'a pas ratifié les conventions applicables. Une plainte peut être déposée par une organisation d'employeurs ou de travailleurs contre un Etat Membre. Le CLS est un comité permanent du Conseil d'administration, composé d'un président indépendant et de trois représentants et leurs suppléants de chacun des trois groupes (gouvernements, employeurs et travailleurs), siégeant tous à titre personnel. Le CLS n'a pas pour mandat de formuler des conclusions générales relatives à la situation des syndicats ou des employeurs dans un pays donné sur la base de vagues généralités, mais d'évaluer des allégations précises concernant le respect des principes de la liberté syndicale³⁵. La procédure du CLS n'a pas pour objet de critiquer les gouvernements, mais plutôt d'engager un dialogue tripartite constructif afin de promouvoir le respect des droits des organisations de travailleurs et d'employeurs dans la loi et la pratique³⁶.

31. Certaines conditions de recevabilité doivent être remplies. Le plaignant doit indiquer clairement qu'il entend déposer plainte auprès du CLS; la plainte doit émaner d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs; elle doit être formulée par écrit et signée par le représentant d'un organisme habilité à présenter une plainte³⁷. Les organisations non gouvernementales disposant du statut consultatif auprès de l'OIT ont également le droit de présenter des plaintes³⁸. Sur le fond, les allégations contenues dans la plainte ne doivent pas être de nature purement politique; elles doivent être formulées clairement et dûment étayées par des preuves. Il n'est pas nécessaire d'avoir épuisé toutes les voies de recours à l'échelle nationale, mais le CLS tient compte du fait qu'une affaire soit en instance devant une juridiction nationale³⁹.
32. Si le CLS décide qu'un cas est recevable, il demande au gouvernement concerné de répondre aux allégations. Une fois la réponse examinée, il analyse les positions des parties et formule des recommandations sur les moyens de remédier à la situation faisant l'objet de la plainte⁴⁰. Si le CLS conclut qu'il y a eu violation des principes de la liberté syndicale, il demande au gouvernement concerné de faire rapport sur la mise en œuvre de

³⁴ D. Tajzman et K. Curtis: *Guide pratique de la liberté syndicale: Normes, principes et procédures de l'Organisation internationale du Travail* (Genève, BIT, 2000), p. 61.

³⁵ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, annexe, paragr. 16.

³⁶ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, paragr. 4. Le système de contrôle tire sa légitimité et son autorité de la stabilité et de la cohérence de ses décisions. C'est ce qui a motivé l'adoption en 1970 d'une résolution de la Conférence préconisant la publication d'un recueil de décisions du CLS; voir résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, adoptée le 25 juin 1970, CIT, 54^e session, Genève, 1970, paragr. 11.

³⁷ D. Tajzman et K. Curtis, *op. cit.*, p. 63. Voir les paragraphes 31 et 40 à 42 des procédures spéciales pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale.

³⁸ Les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès de l'OIT sont: l'Alliance coopérative internationale, l'Organisation internationale des employeurs, la Confédération internationale des syndicats, l'Organisation de l'Unité syndicale africaine, Business Africa et la Fédération syndicale mondiale.

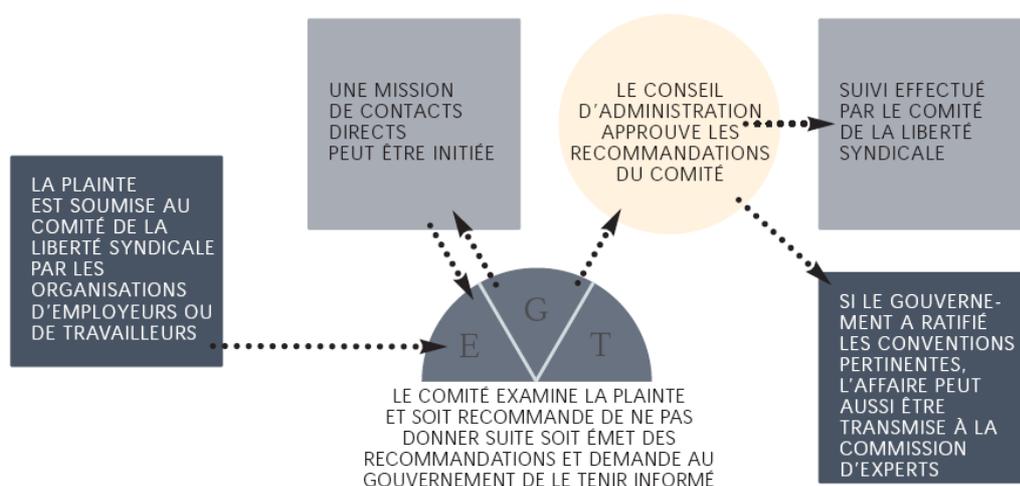
³⁹ *Ibid.*, p. 65. Voir les paragraphes 28 à 30 des procédures spéciales pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale.

⁴⁰ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 110.

ces recommandations. Lorsque l'Etat Membre concerné a ratifié la convention applicable, le CLS peut renvoyer les aspects juridiques du cas à la commission d'experts.

33. Lorsqu'il a terminé l'examen d'un cas, le CLS transmet son rapport au Conseil d'administration pour adoption. Dans ses conclusions, il peut: indiquer que l'affaire n'appelle pas un examen plus approfondi; formuler des conclusions et recommandations provisoires, ou définitives; et demander à être tenu informé de certains faits⁴¹. A divers stades de la procédure, le CLS peut lancer un appel urgent au gouvernement concerné, ou lui adresser d'autres demandes spéciales. Il peut également mettre en place une mission de contacts directs pendant le processus d'examen, ou après celui-ci; un représentant du Directeur général se rend alors dans le pays concerné afin d'établir les faits⁴². Ces missions permettent de discuter directement des questions en litige avec les représentants du gouvernement et les partenaires sociaux. Le CLS se réunit trois fois par an, durant la semaine qui précède les sessions du Conseil d'administration. Il a examiné plus de 3 100 cas depuis sa création⁴³.

Figure 4. La procédure en matière de liberté syndicale⁴⁴



Obligations de rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations

34. En vertu de l'article 19 de la Constitution, les Etats Membres sont tenus de rendre compte à intervalles réguliers, à la demande du Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et de leur pratique, en précisant dans quelle mesure ils ont donné ou se proposent de donner suite aux dispositions des conventions non ratifiées. L'objectif de cette disposition est de suivre l'évolution dans tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié une convention. Les rapports communiqués au titre de l'article 19 servent de base à l'étude d'ensemble publiée chaque année par la CEACR. Ces études, portant sur un sujet choisi par le Conseil d'administration, sont essentiellement fondées sur les informations

⁴¹ D. Tajgman et K. Curtis, *op. cit.*, p. 70.

⁴² *Ibid.*, p. 68.

⁴³ Voir également: E. Gravel, I. Duplessis et B. Gernigon: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, BIT, 2001).

⁴⁴ BIT: *Les règles du jeu*, *op. cit.*, p. 111.

et rapports envoyés par les Etats Membres ainsi que par les organisations d'employeurs et de travailleurs. En outre, une procédure spéciale de suivi a été mise en œuvre lors de l'adoption de la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail; elle dispose que les Etats Membres sont tenus de faire rapport annuellement sur les modifications apportées à leur législation et leur pratique concernant les conventions fondamentales non ratifiées⁴⁵. Les rapports présentés au titre de l'article 19 permettent d'identifier les obstacles à la ratification des conventions, ou les sujets pour lesquels l'assistance technique du BIT serait nécessaire⁴⁶.

Assistance technique

35. L'OIT appuie également les organes de contrôle par ses activités d'assistance technique. Pour ce faire, des fonctionnaires du BIT ou d'autres experts aident les pays à surmonter les difficultés d'ordre juridique ou concret, afin de mettre leur législation et leur pratique en conformité avec les instruments ratifiés⁴⁷. Le Bureau peut offrir divers types d'aide: facilitation du dialogue social ou des processus de règlement des différends; services juridiques consultatifs (il peut, par exemple, analyser les projets de loi et donner son avis à cet égard, fournir un avis informel sur certaines questions juridiques); missions de contacts directs; missions tripartites; ou visites consultatives⁴⁸. L'assistance fournie par le Bureau est tributaire de la volonté politique des pays pour résoudre les problèmes, de considérations budgétaires et du caractère particulier de la demande⁴⁹. L'assistance technique est un élément important du contrôle effectif de l'application des normes internationales du travail.

b) Création et évolution du système de contrôle

36. Cette section traite de l'évolution du système de contrôle au fil des ans, afin de permettre une analyse plus approfondie de l'articulation actuelle des organes et procédures de contrôle. Dans un premier temps, nous décrirons globalement la création et l'évolution du mandat et du fonctionnement du système de contrôle régulier, à savoir la CEACR et la Commission de la Conférence. Nous examinerons ensuite dans des sections distinctes comment les procédures spéciales – le CLS, les procédures de réclamation et de plainte – ont été mises en place et ont évolué.

Evolution de la CEACR et de la Commission de la Conférence

37. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et la Commission de l'application des normes de la Conférence (Commission

⁴⁵ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86^e session, Genève, 18 juin 1998, annexe, partie II, section B.

⁴⁶ D. Tajgman et K. Curtis, *op. cit.*, p. 55

⁴⁷ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/technical-assistance-and-training/lang--fr/index.htm>.

⁴⁸ D. Tajgman et K. Curtis, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁹ *Ibid.*

de la Conférence) ont été établies afin d'exercer leurs responsabilités de contrôle dans un esprit de «supervision mutuelle», né des délibérations qui ont mené à la création de l'OIT en 1919⁵⁰. Ce concept est basé sur le postulat selon lequel il est possible d'éviter la concurrence déloyale entre les pays si les Membres de l'OIT sont tous liés par les mêmes conventions ratifiées. La Commission de la législation internationale du travail, qui a rédigé le chapitre sur le travail du Traité de Versailles, a également souligné que la procédure de contrôle a été «... soigneusement élaborée en vue d'éviter l'application de sanctions, excepté en dernier lieu, lorsqu'un Etat s'est refusé d'une manière flagrante et persistante à remplir les obligations que lui impose une convention»⁵¹. Le mécanisme de contrôle était donc fondé sur la persuasion et les débats, plutôt que sur des sanctions ou d'autres types de mesures. L'article 22 de la Constitution est le fondement du système régulier de «supervision mutuelle»⁵². Il se lit comme suit:

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.

38. Ce cadre constitutionnel permettait aux Etats Membres d'échanger des informations, et les procédures (spéciales) de réclamation et de plainte – initialement prévues aux articles 409 et 411 de la Partie XIII du Traité de Versailles – pouvaient être invoquées lorsqu'un de ces Etats ne donnait pas effet aux dispositions des conventions ratifiées⁵³. A l'origine, le Directeur général était censé s'appuyer sur le résumé des rapports pour prendre éventuellement d'autres mesures, mais cela ne s'est pas produit dans la pratique. Par conséquent, la CEACR et la Commission de la Conférence constituaient les seuls mécanismes efficaces de supervision de l'application des conventions ratifiées.

1926-1939

39. En 1926, la Conférence internationale du Travail a établi la Commission de la Conférence et demandé au Conseil d'administration de constituer une commission (la CEACR actuelle), dont le mandat serait défini dans le rapport de la Commission chargée d'examiner les rapports annuels en vertu de l'article 408 du traité de Versailles⁵⁴. Cette dernière a indiqué 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; selon elle, le rôle de la CEACR consisterait à prendre connaissance des rapports, vérifier qu'ils soient satisfaisants, attirer l'attention sur les interprétations

⁵⁰ *Consultations tripartites informelles (19-20 fév. 2013). Suivi des questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes de la 101^e session (juin 2012) de la Conférence internationale du Travail*. Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (19-20 fév. 2013), paragr. 7-9.

⁵¹ BIT: *Bulletin officiel*, vol. 1, avril 1919-août 1920, p. 270.

⁵² A l'origine, article 408 de la Partie XIII du Traité de Versailles, 1919.

⁵³ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 8.

⁵⁴ *Ibid.*, paragr. 10.

divergentes des conventions et présenter un rapport technique au Directeur général, qui le transmettrait à la Conférence ⁵⁵.

40. A sa première session, la CEACR a reçu 180 rapports, dont 70 ont donné lieu à des «observations». La Commission de la Conférence a déclaré que le rapport produit en 1928 par la CEACR avait été utile, et le Conseil d'administration a décidé de proroger le mandat de la CEACR pour une autre année, qu'elle a tacitement reconduit annuellement par la suite ⁵⁶.
41. Durant cette première période (1926-1939), la CEACR était composée de huit membres, dont le nombre fut porté à 13 en 1939. Sa charge de travail a également augmenté, passant de 180 rapports en 1928 à 600 en 1939. Ses méthodes de travail ont évolué grâce à son interaction avec le Conseil d'administration et la Commission de la Conférence. Elle a aussi commencé à traiter directement avec les gouvernements des Etats Membres, établissant progressivement un dialogue avec eux ⁵⁷.
42. S'agissant de la relation entre la Commission de la Conférence et la CEACR durant cette première période, les débats de la Commission de la Conférence portaient principalement sur les questions de principe découlant du rapport de la CEACR, mais elle conservait la possibilité d'examiner les rapports que la CEACR n'avait pas pu analyser parce qu'ils étaient arrivés tardivement. Par conséquent, bien que l'examen des rapports des Etats Membres relevât principalement du mandat de la CEACR, la Commission de la Conférence a adopté des méthodes de travail permettant à ces Etats de présenter certaines explications oralement ou par écrit ⁵⁸.
43. Afin d'inciter les Etats Membres à soumettre leurs rapports en temps utile, la Commission de la Conférence a déclaré dans son rapport de 1939 que ce processus de double examen mettait les Etats Membres sur un pied d'égalité pour le contrôle de l'application des conventions ratifiées. Elle a ajouté que l'examen des rapports effectué par la CEACR et elle-même différait à certains égards: la CEACR est composée d'experts indépendants, et son contrôle se limite généralement à l'examen attentif de la documentation qui lui est soumise par les gouvernements intéressés. Par contre, la Commission de la Conférence est un organe tripartite composé de représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs, et il lui est plus facile d'aller au-delà de la simple question de la conformité et de contrôler, dans la mesure du possible, l'application pratique courante des conventions dont il s'agit ⁵⁹. Selon la Commission de la Conférence, «Dans ce système de révision et de contrôle mutuel, le travail préparatoire accompli par les experts tient une place d'importance primordiale ⁶⁰.»

⁵⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, annexe V, rapport de la Commission de l'article 408, CIT, 8^e session, 1926, pp. 402-408. Le Directeur général était simplement appelé «Directeur» à l'origine de l'OIT.

⁵⁶ BIT: Conseil d'administration, procès-verbaux de la 30^e session, janv. 1926, p. 56.

⁵⁷ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 16.

⁵⁸ *Ibid.*, paragr. 19.

⁵⁹ BIT: *Compte rendu des travaux*, annexe V, CIT, 25^e session, 1939, p. 414.

⁶⁰ *Ibid.*

44. Durant la deuxième période (de 1944 à 1961 environ) la CEACR et la Commission de la Conférence ont vu leur rôle de contrôle s'élargir⁶¹. Après la seconde guerre mondiale, l'OIT a réexaminé son système d'élaboration des normes par le biais d'une analyse du fonctionnement du système de contrôle⁶². A sa 26^e session, la Conférence a discuté d'un rapport préparatoire et conclu que, si le système en vigueur offrait une image relativement fiable de la conformité des législations nationales avec les normes internationales du travail, en revanche, il ne permettait pas réellement de savoir dans quelle mesure ces lois étaient effectivement appliquées⁶³. Cette constatation a conduit à un élargissement du mandat de la Commission de la Conférence et de la CEACR, en lien avec l'amendement constitutionnel de 1946 prévoyant un élargissement du système d'information et des rapports devant être fournis par les Etats Membres⁶⁴.
45. L'amendement constitutionnel a notablement modifié les dispositions des articles 19 et 22 concernant l'obligation faite aux gouvernements: de présenter des rapports sur les mesures prises pour soumettre les instruments nouvellement adoptés aux autorités nationales compétentes; de soumettre, à la demande du Conseil d'administration, des informations sur les conventions non ratifiées et les recommandations; et de communiquer leurs rapports aux organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs⁶⁵.
46. En raison de sa charge de travail croissante, la composition de la CEACR est passée à 17 membres et ses sessions ont été portées à une semaine et demie en moyenne. Durant cette période, le dialogue entre les gouvernements a été renforcé, et «l'assistance technique» a été mentionnée pour la première fois⁶⁶.
47. La Commission de la Conférence a souligné que le mécanisme de «double examen» était indispensable au bon fonctionnement du système de contrôle et a appuyé à plusieurs reprises les demandes de renforcement de la CEACR. En outre, la CEACR et la Commission de la Conférence ont indiqué aux gouvernements qu'ils devaient s'acquitter de leur nouvelle obligation, à savoir fournir des copies de leurs rapports aux organisations

⁶¹ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 21-41.

⁶² *Ibid.*, paragr. 21.

⁶³ BIT: Politique, programme et statut de l'OIT pour l'avenir, rapport I, CIT, 26^e session, 1944, p. 100.

⁶⁴ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 26-29.

⁶⁵ Document GB.301/LILS/6(Rev.): Amélioration des activités normatives de l'OIT: phase initiale d'exécution du plan d'action intérimaire destiné à accroître l'impact du système normatif, Genève, BIT, mars 2008, paragr. 46.

⁶⁶ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 32-34.

représentatives d'employeurs et de travailleurs. En 1953, la CEACR a pris note des premières observations formulées par des organisations de travailleurs ⁶⁷.

- 48.** A partir du milieu des années cinquante, le Conseil d'administration a cessé de commenter le rapport de la CEACR, se limitant à en prendre note. En 1950, se fondant sur l'amendement constitutionnel de 1946 et sur la décision prise en 1948 par le Conseil d'administration, la CEACR a examiné ses premiers rapports sur les conventions non ratifiées ⁶⁸. La procédure d'examen des rapports sur les conventions non ratifiées s'est renforcée au cours des années cinquante; en 1955, le Conseil d'administration a approuvé une proposition disposant que la CEACR devrait, outre l'examen technique de l'application des conventions, mener une étude sur des questions générales, par exemple l'application de certaines conventions et recommandations par tous les gouvernements. Ces documents (les «études d'ensemble») portant sur des conventions et recommandations choisies en vertu de l'article 19 de la Constitution visent à renforcer les travaux de la Commission de la Conférence. Depuis 1956, la Commission de la Conférence a toujours discuté des études d'ensemble réalisées par la CEACR ⁶⁹. Une procédure spéciale sur la liberté syndicale – décrite ci-après dans une section distincte – a été mise sur pied en 1950 et 1951.

1962-1989

- 49.** Cette troisième phase de l'évolution du système de contrôle (1962-1989) a été marquée par une diversification accrue du système de contrôle ⁷⁰. L'OIT a commencé à se concentrer davantage sur l'aide qu'elle pourrait apporter aux nouveaux Etats Membres, dont le nombre avait augmenté en raison de l'accession de nombreux pays à l'indépendance. Le tripartisme s'est renforcé sous l'influence de plusieurs facteurs: participation accrue des organisations d'employeurs et de travailleurs, adoption de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et montée en puissance du mouvement syndical international ⁷¹.
- 50.** Le mandat de la CEACR n'a pas été modifié, mais ses fonctions se sont élargies et l'impartialité des organes de contrôle s'est renforcée. L'OIT a collaboré à la supervision de l'application de normes communes avec d'autres organismes internationaux. La CEACR a commencé à examiner les rapports sur le Code européen de sécurité sociale et certains rapports d'Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, jusqu'à la création du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1985 ⁷².

⁶⁷ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 37.

⁶⁸ Consultations tripartites informelles concernant le suivi des discussions de la Commission de la Conférence sur l'application des normes (19 sept. 2012). *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, paragr. 51-54.

⁶⁹ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 41.

⁷⁰ *Ibid.*, paragr. 42-62.

⁷¹ *Ibid.*, paragr. 42-43.

⁷² *Ibid.*, paragr. 47.

-
- 51.** Durant cette période, la compétence et le fonctionnement de la CEACR ont fait l'objet de nombreux débats, certains reprochant à celle-ci de ne pas avoir un règlement intérieur en bonne et due forme et de se comporter en quelque sorte comme un organe judiciaire déguisé⁷³. La majorité des mandants tripartites ont réfuté ce point de vue, estimant que la CEACR avait bien fonctionné sans règles formelles de procédure⁷⁴. Ils ont exprimé «leur confiance dans l'impartialité, l'objectivité et l'intégrité de la CEACR, un organe quasi judiciaire dont la compétence professionnelle ne fait aucun doute [...] L'objectivité ne peut être garantie par des règles de procédure, mais dépend des qualités personnelles des membres de la commission⁷⁵.»
- 52.** En 1979, la CEACR a atteint son effectif actuel de 20 membres, et la question de sa représentation géographique a acquis plus d'importance⁷⁶. Elle a modifié plusieurs fois ses méthodes de travail, indiquant par exemple en 1963 – appuyée en cela par la Commission de la Conférence – qu'elle examinerait dorénavant l'application des conventions ratifiées dans la pratique et leur transposition en droit interne⁷⁷. Un an plus tard, elle a commencé à mentionner les cas de progrès dans son rapport et, en 1968, elle a introduit la procédure de contacts directs⁷⁸.
- 53.** A partir de 1970, la CEACR a commencé à porter une attention particulière à l'obligation faite aux Etats Membres, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de communiquer leurs rapports et d'autres informations aux organisations professionnelles représentatives d'employeurs et de travailleurs, afin de promouvoir leur participation⁷⁹. En 1973, elle a relevé l'augmentation du nombre de commentaires provenant de ces organisations, à savoir 30 par rapport à sept l'année précédente. La plupart de ces commentaires étaient joints au rapport des gouvernements, mais d'autres ont été envoyés directement au BIT⁸⁰. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont pris l'habitude de présenter des observations à la CEACR durant cette période: leur nombre a augmenté régulièrement, atteignant 149 en 1985.

⁷³ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 48-49. Voir également paragr. 50. Dans un mémoire de 1983, les pays socialistes ont déclaré que la composition, les critères et les méthodes des organes de contrôle ne reflétaient pas la nouvelle composition de l'Organisation ni la situation de l'époque. A leur avis, les procédures de l'OIT étaient détournées de leur objet à des fins politiques, principalement pour critiquer les pays socialistes et les pays en développement.

⁷⁴ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 49.

⁷⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, annexe V, CIT, 47^e session, 1963, paragr. 10.

⁷⁶ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 51.

⁷⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, annexe V, *op. cit.*, paragr. 5.

⁷⁸ BIT: Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013) paragr. 54-55. A l'occasion des missions de contacts directs, les responsables du BIT discutent avec les responsables gouvernementaux des problèmes que pose l'application des normes et recherchent avec eux des solutions. Ces missions peuvent être organisées selon différentes modalités: mission sur place, mission de contacts directs, mission de haut niveau et mission tripartite de haut niveau.

⁷⁹ *Ibid.*, paragr. 56.

⁸⁰ *Ibid.*, paragr. 58.

- 54.** L'examen des activités normatives s'est élargi durant les dernières décennies afin de mieux prendre en compte le contexte de la mondialisation. Entre 1994 et 2005, le Conseil d'administration et la Conférence ont discuté pratiquement tous les aspects du système normatif de l'OIT ⁸¹. Les débats sur les valeurs et objectifs fondamentaux de l'Organisation – semblables à ceux qui s'étaient tenus dans les premières années de l'Organisation et les années précédant la seconde guerre mondiale – ont conduit à l'adoption de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail en 1998, et de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable en 2008 ⁸².
- 55.** Le mandat de la CEACR n'a pas été modifié durant cette période, mais le Conseil d'administration a chargé celle-ci d'intervenir dans les cas où une réclamation jugée recevable concernait des faits et allégations similaires à ceux d'une réclamation antérieure ⁸³. La composition de la CEACR est restée inchangée mais, en 2002, ses 20 membres ont pris l'initiative de limiter leur mandat à quinze ans. En 1996, les dates des sessions de la commission ont été déplacées de février-mars à novembre-décembre.
- 56.** En 2001, la CEACR s'est dotée d'un sous-comité chargé de réfléchir à ses méthodes de travail, et ces méthodes ont été discutées en plénière lors des sessions de 2005 et 2006. Cette réflexion a été lancée à la suite de discussions au sein du Conseil d'administration et aussi parce que la commission souhaitait s'acquitter plus efficacement de sa charge de travail. Le nombre de commentaires étant passé à plus d'un millier ⁸⁴.
- 57.** Cette dernière période a été témoin d'une coordination et d'une interaction accrues entre la CEACR et la Commission de la Conférence, mais elle a également été marquée par les divergences qui se sont fait jour quant au rôle de la CEACR sur les questions d'interprétation et à la répartition des fonctions entre les deux organes ⁸⁵. Ces débats, notamment ceux de 1994, préfiguraient les difficultés qui ont surgi en 2012, pratiquement sur les mêmes sujets. Durant cette période, le Conseil d'administration a commencé à traiter plus souvent du fonctionnement de la CEACR en raison de plusieurs facteurs: mise en place d'une nouvelle procédure de rapport dans le cadre de la Déclaration sur la justice sociale; rationalisation de la procédure régulière de rapports; et renouvellement plus rapide des membres de la CEACR ⁸⁶.

⁸¹ BIT: Pour un aperçu complet des activités normatives de l'OIT de 1994 à 2004, voir document GB.292/LILS/7: Amélioration des activités normatives de l'OIT: rapport sur la mise en œuvre, Genève, mars 2005.

⁸² Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 64.

⁸³ *Ibid.*, paragr. 65.

⁸⁴ *Ibid.*, paragr. 69-71.

⁸⁵ *Ibid.*, paragr. 72-74.

⁸⁶ *Ibid.*, paragr. 74.

Procédure spéciale en matière de liberté syndicale

- 58.** La CEACR et la Commission de la Conférence fonctionnent pratiquement depuis la création de l'OIT, mais un autre volet important du système de contrôle s'est mis en place à partir de 1950. Suite à l'adoption 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, une procédure spéciale a été instituée pour l'examen des allégations relatives à la violation des droits syndicaux, avec le soutien du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) ⁸⁷.
- 59.** Un nouvel organe de contrôle a été établi – la Commission d'investigation de conciliation en matière de liberté syndicale – et il a été convenu que l'ECOSOC transmettrait les allégations de violations des droits syndicaux au Conseil d'administration. Cette nouvelle procédure visait à assurer que les allégations de violations des droits des organisations de travailleurs et d'employeurs font l'objet d'une enquête impartiale et rigoureuse sur les questions de fait soulevées dans les plaintes ⁸⁸.
- 60.** Etant donné que le principe de la liberté syndicale est inscrit dans la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie et compte tenu de l'importance qu'il revêt du fait de la nature tripartite de l'Organisation, ces allégations pouvaient viser tous les Etats Membres, qu'ils aient ou non ratifié les conventions en cause. Toutefois, aucun cas ne pouvait être soumis à la Commission d'investigation et de conciliation sans le consentement du gouvernement concerné. Cette nouvelle procédure n'avait pas vocation à remplacer les procédures constitutionnelles existantes de réclamation et de plainte ⁸⁹.
- 61.** En 1951, le Conseil d'administration a établi le comité de la liberté syndicale (CLS). A l'origine, ce dernier était censé examiner les plaintes afin de déterminer si les allégations justifiaient un examen plus approfondi par le Conseil d'administration et pour obtenir le consentement du gouvernement concerné au cas où un renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation serait justifié. Or comme ce consentement n'est pas nécessaire pour soumettre l'examen d'allégations au CLS, celui-ci est rapidement devenu l'organe principal pour l'examen des allégations de violations de la liberté syndicale ⁹⁰. Il y a à cela plusieurs raisons, principalement la difficulté d'obtenir le consentement du gouvernement concerné et le caractère officiel de la procédure de la Commission d'investigation et de conciliation. En outre, la procédure du CLS a beaucoup évolué, contribuant au fil du temps à l'élargissement de son mandat.
- 62.** Ces changements procéduraux et le mandat du comité ont été discutés à plusieurs reprises ⁹¹. A sa session de 1952, le comité a jugé souhaitable d'établir une procédure plus

⁸⁷ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 47.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Consultations tripartites informelles concernant le suivi des discussions de la Commission de l'application des normes de la Conférence (19 sept. 2012). *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, paragr. 68.

⁹⁰ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 48.

⁹¹ BIT: Document sur la procédure d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux, mars 2002. Sixième rapport du Comité de la liberté syndicale figurant dans le septième rapport de l'OIT aux Nations Unies, annexe V, rapports du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, paragr. 25. Voir également document GB.306/10/1(Rev.), paragr. 4.

simple et plus rapide pour traiter les plaintes insuffisamment étayées⁹². Dans son neuvième rapport, il a proposé plusieurs modifications à la procédure concernant la présentation de plaintes, les réponses des gouvernements, l'audition des parties et la forme de ses recommandations⁹³. En 1958, il a proposé d'autres améliorations visant à renforcer son impartialité, à prévenir les abus de procédures et à opérer une distinction entre les cas urgents et les autres⁹⁴. En 1969, il a formulé une autre série de propositions concernant les plaignants, la recevabilité des plaintes et des mesures visant à accélérer la procédure⁹⁵. En 1977, il a adopté deux mesures concernant les contacts avec les gouvernements et la procédure de contacts directs, afin d'accroître son impact⁹⁶. En 1979, le Conseil d'administration a adopté un certain nombre de propositions formulées par le comité concernant l'audition des parties, les missions de contacts directs, les relations avec les plaignants et les gouvernements, et visant à améliorer son efficacité⁹⁷.

63. La procédure du CLS a été régulièrement adaptée et améliorée depuis sa création. Comme on l'a déjà mentionné, il a examiné plus de 3 100 plaintes, comparativement à six cas pour la Commission d'investigation et de conciliation⁹⁸.

Réclamations au titre de l'article 24; plaintes au titre de l'article 26

64. Le Conseil d'administration a discuté à plusieurs reprises du fonctionnement des procédures de réclamation (art. 24 et 25 de la Constitution) et de plainte (art. 26 à 29 et 30 à 34 de la Constitution)⁹⁹. Le recours accru à ces procédures au fil des ans a soulevé certaines questions concernant leur efficacité et leur spécificité, et leur cohérence avec les autres mécanismes de contrôle. Plusieurs ajustements y ont été apportés au fil du temps.
65. Le texte initial de la procédure de réclamation figure aux articles 409 et 410 du Traité de Versailles. La présentation des premières réclamations, en 1924 et 1931, a soulevé un certain nombre de questions pratiques d'ordre procédural. Afin de préserver à la fois les droits des organisations professionnelles et la liberté d'action du Conseil d'administration, ce dernier a adopté en 1932 un Règlement prévoyant l'établissement d'un comité tripartite,

⁹² BIT: Sixième rapport du Comité de la liberté syndicale figurant dans le septième rapport de l'OIT aux Nations Unies, annexe V, rapports du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, paragr. 24.

⁹³ BIT: Document sur la procédure d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux, *op. cit.*, paragr. 7-13.

⁹⁴ BIT: *Bulletin officiel*, vol. XLIII, 1960, n° 3, 29^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 8-12.

⁹⁵ BIT: Document sur la procédure d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux, *op. cit.*, paragr. 21.

⁹⁶ *Ibid.*, paragr. 29.

⁹⁷ *Ibid.*, paragr. 32-39.

⁹⁸ Consultations tripartites informelles concernant le suivi des discussions de la Commission de la Conférence sur l'application des normes (19 sept. 2012). *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, paragr. 69.

⁹⁹ Pour les deux procédures, voir document GB.288/LILS/1. Pour les débats concernant spécifiquement la procédure de réclamation, voir documents GB.271/LILS/3; GB.273/LILS/1; GB.277/LILS/1; et GB.291/LILS/1.

chargé d'examiner les réclamations¹⁰⁰. Initialement, le comité tripartite avait compétence tant sur les questions de recevabilité que sur le fond des réclamations, mais les choses ont changé par la suite; le Conseil d'administration tranche maintenant les questions de recevabilité¹⁰¹. La dernière modification en date du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations remonte à 2004¹⁰².

- 66.** Le texte initial de la procédure de plainte figure aux articles 411 à 420 du Traité de Versailles; il réserve aux seuls Etats Membres le droit de déposer une plainte et prévoit l'établissement de commissions tripartites pour les examiner¹⁰³. La procédure a été sensiblement modifiée en 1946 avec l'adoption des articles 26 à 34 de la Constitution. Comme il est expliqué ci-dessus, une plainte peut être déposée par un Etat Membre pour non-respect d'une convention ratifiée par un autre Etat Membre, à condition que tous deux l'aient ratifiée¹⁰⁴. La même procédure peut être engagée par le Conseil d'administration soit d'office, soit suite à la plainte d'un délégué à la Conférence. Le Conseil d'administration peut ensuite nommer une Commission d'enquête pour examiner la plainte, mais il ne le fait qu'occasionnellement¹⁰⁵. En outre, la mention des mesures d'ordre économique a été remplacée par une disposition permettant au Conseil d'administration de recommander à la Conférence «telle mesure qui lui paraîtra opportune» pour assurer la mise en conformité avec la convention concernée¹⁰⁶.
- 67.** Avant les années soixante, la supervision de l'application des conventions ratifiées s'effectuait pour l'essentiel dans le cadre du processus de contrôle régulier; toutefois, à partir de cette période, les procédures de plainte et de réclamation ont été plus fréquemment employées. La première plainte a été déposée en 1961, menant à l'établissement de la première commission d'enquête¹⁰⁷. La diversification des procédures de contrôle appliquées après les années soixante a démontré la complémentarité du système¹⁰⁸.
- 68.** Certaines préoccupations soulevées durant les années soixante sont récemment revenues à l'avant-scène, notamment celles concernant l'incidence des procédures spéciales sur la

¹⁰⁰ Consultations tripartites informelles concernant le suivi des discussions de la Commission de la Conférence sur l'application des normes (19 sept. 2012). *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, paragr. 62.

¹⁰¹ *Ibid.*, paragr. 64.

¹⁰² Document GB.288/LILS/1, paragr. 20.

¹⁰³ *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, *op. cit.*, paragr. 65.

¹⁰⁴ L'article 26, paragraphe 4, de la Constitution accorde le même droit au Conseil d'administration ou aux délégués à la Conférence internationale du Travail.

¹⁰⁵ Document GB.288/LILS/1: Amélioration des activités normatives de l'OIT – art. 19, 24 et 26 de la Constitution, paragr. 33.

¹⁰⁶ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 27.

¹⁰⁷ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 51. Voir également, Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 9: «[...] on a privilégié l'examen des rapports annuels, de manière à rendre inutile le recours aux autres procédures constitutionnelles (réclamations et plaintes)».

¹⁰⁸ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR, *op. cit.*, paragr. 44.

procédure régulière, le chevauchement des procédures et la charge de travail croissante de toutes les composantes du système de contrôle. Compte tenu de ce contexte, il a été suggéré que les efforts d'amélioration de la cohérence et de l'efficacité du système de contrôle devaient prendre en compte l'équilibre et l'interaction entre ses divers organes ¹⁰⁹. La section qui suit expose le statut actuel des divers volets du système de contrôle afin d'en décrire clairement les aspects procéduraux.

**c) Configuration actuelle du système de contrôle:
aspects procéduraux et interaction**

- 69.** Les diverses procédures de contrôle servent un objectif commun: le respect effectif des normes internationales du travail, et notamment des conventions ratifiées, évalué à la lumière des mesures prises par les Membres pour mettre en application les dispositions des conventions. L'interaction entre les mécanismes de contrôle concerne donc des obligations que les Etats Membres de l'OIT acceptent librement en ratifiant les conventions ¹¹⁰.
- 70.** La section ci-après présente les divers mécanismes de contrôle sous la forme d'un tableau récapitulatif ¹¹¹. Les différentes sections (colonne de gauche) concernent les aspects suivants: *a)* fondement juridique, constitutionnel ou autre; *b)* procédure; *c)* nature et mandat; *d)* composition; *e)* informations prises en compte; *f)* statut des rapports; et *g)* résultats de chaque procédure ou organe de contrôle. Ce tableau offre un aperçu concis, comparatif et global du système de contrôle dans son ensemble. Les paragraphes qui suivent traitent de l'interaction entre les diverses procédures de contrôle.

¹⁰⁹ Document GB.301/LILS/6(Rev.), *op. cit.*, paragr. 39-79.

¹¹⁰ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 57.

¹¹¹ Ce tableau est pratiquement le même que celui qui figure dans le document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 54.

Procédure régulière		Procédures spéciales	
Rapports sur l'application des conventions ratifiées	Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale
<p>Articles 22 et 23</p> <p>i) Résolution de la Conférence, 1926;</p> <p>ii) article 7 du Règlement de la Conférence;</p> <p>iii) décisions du Conseil d'administration;</p> <p>iv) décisions des organes de contrôle à propos de leurs méthodes de travail et de leurs procédures.</p>	<p>Articles 24 et 25</p> <p>Règlement relatif à la procédure de réclamation, adopté par le Conseil d'administration (dernière modification lors de la 291^e session, nov. 2004).</p>	<p>Articles 26 à 29 et 31 à 34</p> <p>Le Conseil d'administration a laissé à l'organe de contrôle compétent le soin de déterminer la procédure. Pas de règlement intérieur en bonne et due forme; la procédure a été mise au point et a évolué dans la pratique.</p>	<p>Principe de la liberté syndicale énoncé dans le Préambule de la Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie</p> <p>i) Dispositions adoptées d'un commun accord par le Conseil d'administration et le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) en janvier et février 1950; décisions du Conseil d'administration;</p> <p>ii) décisions des organes de contrôle eux-mêmes.</p> <p>iii) (Voir également: Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, BIT, Genève, 2011)</p>
<p>Dispositions constitutionnelles</p> <p>Autres dispositions</p>			
<p>Déclenchement de la procédure</p> <p>Rapports transmis par les Membres (art. 22), conformément au formulaire et au cycle de rapports établis par le Conseil d'administration sur les mesures prises pour mettre à exécution les conventions ratifiées (et commentaires d'organisations d'employeurs et de travailleurs (art. 23)).</p> <p>En 2015, 2 336 rapports sur l'application de conventions ratifiées étaient demandés aux gouvernements en vertu des articles 22 et 35 de la Constitution de l'OIT.</p> <p>La commission d'experts en a reçu 1 628, ce qui représente 69,7 pour cent des rapports demandés.</p>	<p>Réclamation d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs alléguant qu'un Membre n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention ratifiée.</p> <p>168 réclamations ont été déposées à ce jour.</p>	<p>Plainte déposée par un Membre, alléguant qu'un autre Membre n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée.</p> <p>Le Conseil d'administration peut adopter la même procédure d'office ou sur réception d'une plainte d'un délégué à la Conférence.</p> <p>30 plaintes ont été déposées à ce jour.</p>	<p>i) Déclenchement de la procédure:</p> <p>Plaintes contre un Etat Membre de l'OIT dont est saisi le Bureau, déposées soit directement ou par l'intermédiaire de l'ONU, soit par des organisations de travailleurs ou d'employeurs ou par des gouvernements. Les plaintes peuvent être admises, que le pays ait ou non ratifié les conventions relatives à la liberté syndicale.</p> <p>ii) Déclenchement de la procédure – conditions particulières: Commission d'investigation et de conciliation:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les plaintes peuvent être déposées contre un Membre de l'ONU qui n'est pas Membre de l'OIT. - Plaintes dont le Conseil d'administration, ou la Conférence, mandatée par sa Commission de vérification des pouvoirs, ou l'ECOSOC, estime qu'elles doivent être renvoyées à l'examen de la Commission d'investigation et de conciliation. - En principe, la commission ne peut pas être saisie d'une plainte sans l'agrément du gouvernement concerné. <p>Comité de la liberté syndicale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renvoi proposé à l'unanimité par la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence et décidé par la Conférence, qui concerne une protestation relative à la composition d'une délégation à la Conférence.

Procédure régulière		Procédures spéciales	
Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées
Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale			
Organes de contrôles compétents	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) (Résolution de la Conférence de 1926)	Comités tripartites du Conseil d'administration (Règlement relatif à la procédure d'examen des réclamations)	Commissions d'enquête et Conseil d'administration (au moyen notamment de missions de haut niveau) (art. 26, paragr. 3)
Nature et mandat	<i>Organe permanent</i> Examiner les rapports annuels (art. 22) sur les mesures prises pour mettre à exécution les conventions ratifiées. Elaborer un rapport que le Directeur général soumet au Conseil d'administration et à la Conférence (décision du Conseil d'administration – 103 ^e session, 1947).	<i>Organes tripartites ad hoc du Conseil d'administration</i> Examiner une réclamation jugée recevable par le Conseil d'administration. Soumettre au Conseil d'administration un rapport présentant ses conclusions et recommandations quant au fond (art. 3, paragr. 1, et art. 6 du règlement).	Comité de la liberté syndicale (décision du Conseil d'administration – 117 ^e session, 1951)
	<i>Commission permanente de la Conférence</i> Examiner les mesures prises par les Membres pour donner effet aux conventions ratifiées. Soumettre un rapport à la Conférence (art. 7 du Règlement de la Conférence).	<i>Organes ad hoc</i> Procéder à l'examen approfondi d'une plainte dont l'aura saisi le Conseil d'administration. Rédiger un rapport dans lequel seront consignées ses constatations sur tous les points de fait et ses recommandations quant aux mesures à prendre et aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises (art. 28 de la Constitution). Jusqu'à présent, 12 plaintes ont été examinées par une commission d'enquête.	Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (décisions du Conseil d'administration – 110 ^e session, 1950, et de l'ECOSOC acceptant les services de l'OIT et de la Commission d'investigation et de conciliation au nom de l'ONU)
	<i>Organe permanent</i> Examiner les allégations de violation de la liberté syndicale. Vérifier les faits en sa qualité d'organe d'investigation. Autorisée à examiner la situation de concert avec le gouvernement intéressé en vue d'obtenir les ajustements nécessaires pour résoudre les difficultés par voie d'accord. Présenter un rapport au Conseil d'administration (décision du Conseil d'administration, 1951; Recueil de décisions, paragr. 6). Jusqu'en juillet 2015, 3 126 plaintes ont été examinées par le Comité de la liberté syndicale.	<i>Organe tripartite permanent du Conseil d'administration</i> Examiner les allégations de violation de la liberté syndicale afin d déterminer si telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective. Présenter un rapport au Conseil d'administration (décision du Conseil d'administration, 1951; Recueil de décisions, paragr. 6). Jusqu'en juillet 2015, 3 126 plaintes ont été examinées par le Comité de la liberté syndicale.	Six plaintes ont été examinées par la Commission et d'investigation et de conciliation.

Procédure régulière		Procédures spéciales	
Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées
Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale			
Organes de contrôle compétents	CEACR	Commission de l'application des normes	Commission d'enquête
Composition	Les membres sont désignés à titre personnel par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général. Les membres sont désignés en fonction de leurs compétences dans le domaine juridique, de leur impartialité et de leur indépendance.	Les membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs (un par groupe).	Les membres sont désignés à titre personnel par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général. Les personnes sont choisies pour leur impartialité, leur intégrité et leur réputation.
		Comité tripartite	Comité de la liberté syndicale
		Membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs (un par groupe).	Membres du Conseil d'administration provenant de façon équitable des groupes gouvernemental, employeur et travailleur (six par groupe). Chaque membre siège à titre personnel. Présidé par une personnalité indépendante.
		Commission de l'application des normes Les membres gouvernementaux, employeurs et travailleurs de la commission font partie des délégations nationales à la Conférence.	Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale Les membres sont désignés par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général en raison de leurs compétences et de leur indépendance. Le Conseil d'administration a autorisé les membres de la commission à travailler par groupes de trois à cinq personnes.

Procédure régulière		Procédures spéciales	
Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale	
Régime des conventions ratifiées		Régime des conventions ratifiées	
Régime des conventions ratifiées		Régime des conventions ratifiées	
Organe de contrôle compétent	CEACR	Comités tripartites	Comité de la liberté syndicale
Informations examinées	<p>Commission de l'application des normes</p> <p>Informations écrites sur l'application de conventions ratifiées en droit et dans la pratique:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) rapports au titre de l'article 22; ii) commentaires soumis par des organisations d'employeurs et de travailleurs en vertu de l'article 23; iii) autres informations: textes législatifs pertinents ou rapports de mission, par exemple. <p>Informations écrites sur l'application de conventions ratifiées en droit et dans la pratique:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) rapport de la CEACR; ii) informations fournies par les gouvernements. <p>Informations orales sur le cas en discussion, fournies par le gouvernement concerné et les membres de la commission.</p>	<p>Informations écrites et orales. Outre l'information émanant des parties, les commissions d'enquête peuvent prendre toutes les mesures nécessaires pour obtenir des informations complètes et objectives (par exemple, informations fournies par d'autres Etats Membres, audition des parties et de témoins, visites de la commission dans le pays).</p> <p>Informations écrites transmises par les parties. Audition des parties possible</p>	<p>Plaintes et observations y relatives du gouvernement. Toutes autres informations demandées par le comité et fournies par les parties, en général par écrit. Dans certaines situations, le comité peut procéder à l'audition des parties, mais de tels cas sont rares. En outre, un représentant du BIT peut être envoyé dans e pays à différents stades de la procédure.</p> <p>Afin d'établir les faits, la commission est libre d'obtenir tout élément de preuve de toutes les parties concernées (par exemple, informations fournies par de tierces personnes, audition des parties et de témoins, visites dans le pays). Toute discussion «ayant pour but d'obtenir les ajustements nécessaires en vue de résoudre les difficultés par voie d'accord» doit avoir lieu avec le gouvernement concerné.</p>
Rapport	<p>Le Conseil d'administration prend note du rapport et le transmet à la Conférence. Le rapport est publié.</p> <p>La Conférence réunie en plénière discute et approuve le rapport. Le rapport est publié.</p>	<p>Le rapport inclut des conclusions et des recommandations de la commission tripartite. Le Conseil d'administration examine et approuve le rapport à huis clos.</p> <p>Le Directeur général communique le rapport aux parties concernées et au Conseil d'administration qui en prend note. Publication du rapport dans le <i>Bulletin officiel</i> de l'OIT, en vertu de l'article 29 de la Constitution.</p>	<p>Soumission du rapport au Conseil d'administration pour discussion et approbation. Publication du rapport dans le <i>Bulletin officiel</i> de l'OIT.</p> <p>Le Directeur général transmet le rapport au Conseil d'administration qui en prend note. Publication du rapport dans le <i>Bulletin officiel</i> de l'OIT.</p>

Procédure régulière		Procédures spéciales	
Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale
Organes de contrôle compétents	CEACR Commission de l'application des normes	Commissions d'enquête	Comité de la liberté syndicale
Résultat	La CEACR formule ses commentaires individuels dans le cadre d'un dialogue permanent sur l'application des conventions ratifiées en droit et dans la pratique et, si elle le juge opportun, exprime sa «satisfaction» et son «intérêt». La Commission de la Conférence adopte des conclusions relatives à chaque cas individuel. A la lumière de ces commentaires, une assistance technique est fournie par le Bureau, à la demande du gouvernement.	Les gouvernements intéressés doivent signifier au Directeur général, dans un délai de trois mois, s'ils acceptent ou non les recommandations et, dans la négative, s'ils désirent saisir la Cour internationale de Justice. En cas de non-application des recommandations, le Conseil d'administration peut recommander l'adoption de mesures à la Conférence (art. 33). Suivi éventuel par la CEACR.	Le Conseil d'administration peut décider des mesures à prendre pour assurer le suivi des questions examinées par la commission, que la plainte mette en cause un Membre de l'OIT ou un membre de l'ONU qui n'est pas Membre de l'OIT. Recommandations possibles au Conseil d'administration: i) un examen plus approfondi n'est pas requis; ii) les anomalies doivent être portées à l'attention du gouvernement; le gouvernement peut être invité à prendre des mesures appropriées en vue d'y porter remède et à indiquer la suite donnée; iii) consultation du gouvernement pour obtenir son agrément à un renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation; iv) s'il s'agit d'une convention ratifiée, l'attention de la CEACR est attirée sur les aspects législatifs.

-
71. Ces tableaux illustrent les différentes procédures du système de contrôle et indiquent en outre leurs similitudes et différences. Après cet aperçu général du système de contrôle en vigueur, la section suivante analyse l'interdépendance et la cohérence des différentes procédures, ainsi que les interactions qui se produisent dans la pratique parmi les organes.

III. Interaction, fonctionnement et efficacité des mécanismes de contrôle

72. Le système de contrôle présente globalement certaines caractéristiques qui créent des liens et des interactions entre ses diverses composantes. Indépendamment de l'objectif commun qu'elles poursuivent, et s'agissant d'une organisation tripartite, le fonctionnement du système suppose, outre la participation des gouvernements, celle des organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces dernières peuvent contribuer aux travaux de la CEACR en communiquant leurs observations, ou en présentant divers recours: réclamations en vertu de l'article 24, plaintes en vertu de l'article 26 (par un délégué à la Conférence) ou plaintes au CLS ¹¹².
73. Les représentants de ces organisations participent directement aux travaux des organes de contrôle et du Conseil d'administration, qui joue un rôle déterminant dans le fonctionnement du système de contrôle. Les fonctions spécifiques du Conseil à cet égard comprennent l'approbation des formulaires de rapport sur les conventions ratifiées et l'examen des réclamations et des plaintes.
74. En outre, le Conseil d'administration définit le mandat de certains organes de contrôle (sauf celui de la Commission de la Conférence et des commissions d'enquête), nomme la plupart de leurs membres et reçoit leurs rapports soit pour en prendre note, soit pour les approuver ¹¹³. Dans l'exercice de ces fonctions, le Conseil tient compte des différences entre son rôle et celui des autres entités ¹¹⁴.
75. Comme il ressort du tableau ci-dessus, les procédures de contrôle présentent de nombreuses similitudes: communication d'informations écrites, missions de contacts directs, mesures de suivi et diverses mesures de publicité ¹¹⁵. Certains organes de contrôle partagent d'autres caractéristiques communes concernant leur composition, leur nature et leur procédure.
76. La complémentarité du système, soulignée par le Conseil d'administration et la Conférence chaque fois que le cadre institutionnel a été complété ou amélioré, signifie que le recours à une procédure ne fait pas obstacle à l'ouverture d'une autre procédure sur la même question ¹¹⁶. La coordination, le dialogue et la cohérence qui en résultent entre les divers organes de contrôle ont créé un certain nombre de liens. Ces questions sont abordées dans la section qui suit.

¹¹² Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 58.

¹¹³ *Ibid.*, paragr. 59.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, paragr. 61.

¹¹⁶ *Ibid.*, paragr. 63.

a) Interaction et cohérence

77. Pour des raisons de cohérence et d'efficacité du système dans son ensemble, des liens existent entre les différents organes de contrôle, tant du point de vue théorique que dans la pratique.
78. Il y a trois niveaux d'interaction: premièrement, la saisine de l'organe compétent, deuxièmement, la suspension ou la clôture d'une procédure quand une autre est ouverte et troisièmement, l'examen par d'autres organes – notamment la CEACR – de la suite donnée à telle ou telle recommandation des organes de contrôle ¹¹⁷.
79. Lorsque le Conseil d'administration déclare une réclamation recevable, il peut en saisir un comité tripartite. Il peut également confier au CLS les aspects d'un cas qui concernent les droits des organisations de travailleurs et d'employeurs ¹¹⁸; à ce jour, il a exercé à 16 reprises ce pouvoir, qui lui a été conféré en 1980 en vertu des articles 24 et 25 de la Constitution. En outre, le Conseil peut différer la nomination d'un comité tripartite si la CEACR n'a pas fini d'examiner la suite donnée à une recommandation similaire antérieure ¹¹⁹. Quant aux plaintes au titre de l'article 26 portant sur les questions de liberté syndicale dont le CLS est déjà saisi, le Conseil d'administration peut solliciter l'avis de ce dernier pour déterminer s'il convient de renvoyer cette plainte à une commission d'enquête ou si le CLS doit en rester saisi ¹²⁰.
80. L'examen d'une affaire par la CEACR, puis par la Commission de la Conférence, est suspendu si le Conseil d'administration est saisi d'une réclamation ou d'une plainte portant sur le même dossier ¹²¹. Lorsque le Conseil a statué, la CEACR peut, dans le cadre du suivi qu'elle exerce à ce titre, examiner s'il a été donné suite aux recommandations de l'organe qui a instruit la réclamation ou la plainte. Lorsque certains aspects d'une réclamation ou d'une plainte sont renvoyés au CLS, l'examen des questions législatives par la CEACR n'est pas suspendu ¹²².
81. S'agissant du suivi des recommandations des organes de contrôle, les gouvernements sont tenus d'indiquer les mesures qu'ils ont prises pour y donner suite. Compte tenu de l'obligation de rapport prévue à l'article 22 de la Constitution, la CEACR est chargée d'examiner le suivi que les gouvernements doivent donner aux recommandations formulées par les comités tripartites (art. 24) et les commissions d'enquête (art. 26). La même pratique, qui s'applique aux réclamations depuis la révision du règlement

¹¹⁷ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 64.

¹¹⁸ BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Département des normes internationales du travail (édition révisée. 2012), paragr. 81.

¹¹⁹ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 66.

¹²⁰ *Ibid.*, paragr. 68.

¹²¹ *Ibid.*, paragr. 69.

¹²² BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, *op. cit.*, paragr. 69.

applicable, en 2004 ¹²³, a été suivie en ce qui concerne les recommandations des commissions d'enquête depuis la création de la première commission ¹²⁴.

- 82.** La procédure du CLS prévoit l'examen des suites données à ses recommandations ¹²⁵. En vertu de ces règles, le suivi des aspects législatifs des recommandations adoptées par le Conseil d'administration est confié à la CEACR, si l'Etat Membre concerné a ratifié une ou plusieurs conventions sur la liberté syndicale ¹²⁶. Ce renvoi n'empêche pas le CLS de poursuivre l'examen du suivi de ses recommandations, notamment en ce qui concerne les cas urgents.
- 83.** En 2008, le Conseil d'administration a invité le Bureau à mener une étude sur la dynamique du système de contrôle, ce qu'il a fait en se fondant sur les aspects théoriques et pratiques de sept dossiers, en s'attachant notamment aux points suivants: le rôle des organes de contrôle aux divers stades de la procédure; le degré de chevauchement entre les diverses procédures; et les modalités d'interaction entre les procédures dans la pratique ¹²⁷. On peut tirer plusieurs enseignements de cette étude sur la dynamique des interactions du système dans la pratique.
- 84.** Selon les principales conclusions tirées de ces études de cas, le modèle d'interaction est protéiforme et dépend de plusieurs facteurs; les plus déterminants à cet égard sont l'action, l'approche et le rôle des mandants et du Conseil d'administration. L'étude conclut en outre que les organes de contrôle interviennent souvent à diverses étapes de la procédure, sans ordre prédéterminé ¹²⁸.
- 85.** Comme on l'a déjà mentionné, le principal mode d'interaction concerne le contrôle régulier exercé par la CEACR dans le cadre des procédures spéciales. La Commission de la Conférence peut également discuter de certains cas mentionnés dans le rapport général de la CEACR. Les interactions dépendent dans une large mesure de la procédure choisie par les mandants pour l'examen d'une question donnée ¹²⁹.

¹²³ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 72. Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, adopté par le Conseil d'administration à sa 57^e session (8 avril 1932), modifié à ses 82^e (5 fév. 1938), 212^e (7 mars 1980) et 291^e sessions (18 nov. 2004), art. 3, paragr. 3.

¹²⁴ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 73.

¹²⁵ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5^e édition (révisée), Genève, 2006, annexe I, paragr. 70-74.

¹²⁶ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 75.

¹²⁷ Document GB.303/LILS/4/2(Rev.), paragr. 4-5.

¹²⁸ *Ibid.*, paragr. 6.

¹²⁹ *Ibid.*, paragr. 9.

-
- 86.** D'aucuns estiment que le Conseil d'administration joue un rôle déterminant dans la coordination de l'action du système de contrôle ¹³⁰, puisqu'il est énoncé dans la Constitution et le Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT ¹³¹.
- 87.** Une caractéristique essentielle du système de contrôle est son pragmatisme. Diverses interactions sont possibles, selon les questions soulevées et les choix faits par les mandants. Cette situation est également rendue possible parce que la Constitution ne prévoit pas de liens exprès et formels entre les diverses procédures ni d'ordre prédéterminé pour l'examen des cas par les organes de contrôle ¹³².
- 88.** Comme on l'a déjà mentionné, le Conseil d'administration et la Conférence ont souvent souligné le caractère distinct de chaque procédure. Cette assertion – à savoir qu'aucune procédure ne se substitue aux autres – a deux conséquences: premièrement, l'examen d'un cas en vertu d'une procédure donnée ne fait pas obstacle à son examen par un autre organe de contrôle; en second lieu, les litiges peuvent être instruits selon n'importe quelle procédure de contrôle si les critères de recevabilité sont remplis ¹³³. De la sorte, les mandants restent totalement libres de choisir la procédure qui leur paraît la plus opportune ¹³⁴. L'étude de cas de 2008 montre que la plupart des interactions se produisent en séquence, même si certaines d'entre elles sont simultanées ¹³⁵.
- 89.** Cette même étude abordait également la question d'un risque de chevauchement des procédures en raison de leur complémentarité. Le fait que tous les mécanismes de contrôle aient un objectif commun – le respect effectif des normes internationales du travail – suppose un certain degré de coordination et de cohérence dans la mise en œuvre des diverses procédures. Des divergences au sein même du système de contrôle pourraient nuire à son efficacité, mais aucun problème de ce type ne semble avoir été relevé dans la pratique ¹³⁶. Parallèlement, cette complémentarité peut aussi provoquer certains chevauchements, dans la mesure où les divers mécanismes de contrôle peuvent être amenés à se prononcer sur les mêmes questions.
- 90.** Par conséquent, certains doublons dans les informations fournies sont inévitables ¹³⁷. Certains chevauchements peuvent également se produire dans le suivi des dossiers, par exemple lorsque la CEACR et le CLS, agissant en vertu de leur mandat respectif, examinent les mêmes questions; par ailleurs, la Commission de la Conférence peut également se pencher sur ces mêmes dossiers. La responsabilité de la coordination et de

¹³⁰ Document GB.303/LILS/4/2(Rev.), paragr. 10.

¹³¹ BIT: Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, adopté par le Conseil d'administration à sa 57^e session (8 avril 1932), modifié à ses 82^e (5 fév. 1938), 212^e (7 mars 1980) et 291^e sessions (18 nov. 2004), art. 3, paragr. 1, et art. 7. Voir aussi: document GB.303/LILS/4/2.

¹³² Document GB.303/LILS/4/2, paragr. 13.

¹³³ *Ibid.*, paragr. 14.

¹³⁴ *Ibid.*, paragr. 15.

¹³⁵ *Ibid.*, paragr. 17.

¹³⁶ *Ibid.*, paragr. 25-26.

¹³⁷ *Ibid.*, paragr. 27.

la gestion des interactions incombe à la Conférence et au Conseil d'administration qui, dans le cadre de leur mandat, devraient s'efforcer de prévenir les chevauchements excessifs¹³⁸. La complémentarité des différentes procédures offre la possibilité d'exercer des pressions supplémentaires sur les gouvernements, afin de remédier à certaines violations des normes du travail. Les mécanismes ne préconisent pas des manières différentes de respecter les normes et, en règle générale, se renforcent les uns et les autres.

91. L'amélioration éventuelle du fonctionnement du système de contrôle grâce à son interactivité appelle un certain nombre de remarques. Ces interactions peuvent être l'occasion d'un examen plus approfondi des lois, des politiques et des pratiques du travail au niveau national, car les procédures sont menées dans des perspectives différentes. Par ailleurs, les divers espaces de dialogue et de suivi permettent parfois d'obtenir de meilleures informations, plus complètes et plus précises, sur une situation donnée, permettant ainsi une meilleure évaluation du dossier. L'association de plusieurs procédures distinctes présente un autre avantage, à savoir que le système de contrôle se prête à une grande variété de situations et de circonstances, elles-mêmes en constante évolution¹³⁹.
92. Le fonctionnement efficace du système de contrôle dans son ensemble est basé sur les liens et l'interaction entre ses éléments. Les mandants de l'OIT, le Conseil d'administration, la Conférence et le Bureau jouent un rôle clé à cet égard en veillant à maintenir l'équilibre et la cohérence entre les diverses procédures¹⁴⁰. Il est significatif à cet égard qu'il existe très peu d'interaction formelle entre le président de la commission d'experts et celui du CLS. En outre, le tripartisme est essentiel pour une interaction efficace des organes de contrôle et pour éviter les chevauchements. Les interactions au sein du système de contrôle peuvent concerner plusieurs aspects: la saisine de l'organe compétent, les suspensions de procédure et le suivi des recommandations. Le fonctionnement du système de contrôle est complexe et a considérablement évolué depuis sa création en 1919. Le pragmatisme et la nécessaire adaptation à la transformation de la société ont joué un rôle dans cette évolution. Une interaction cohérente, fondée sur des bases solides, entre les diverses procédures est essentielle au bon fonctionnement du système de contrôle des normes internationales du travail.

b) Fonctionnement, impact et efficacité

93. Pour donner un aperçu des données relatives à l'efficacité et à l'impact du système de contrôle, on commencera par examiner les procédures spéciales prévues aux articles 24 et 26. On passera ensuite en revue les organes permanents (CEACR, Commission de la Conférence et CLS). Trois études importantes sur l'efficacité et l'impact de ces organes permanents, publiées depuis le début des années deux mille, contiennent une analyse détaillée des cas de progrès¹⁴¹.

¹³⁸ Voir les études de cas examinées dans le document GB.303/LILS/4/2.

¹³⁹ *Ibid.*, paragr. 32-36.

¹⁴⁰ Document GB.303/LILS/4/2, paragr. 39.

¹⁴¹ BIT: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, 2001). (seconde édition, 2002). E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin: *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact* (Genève, 2003). *La Commission de*

Réclamations au titre de l'article 24

94. L'article 24 de la Constitution de l'OIT donne aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de déposer une réclamation contre un Etat Membre qui ne respecte pas une convention qu'il a ratifiée. Depuis 1924, 168 réclamations ont été reçues. Le volume annuel de réclamations a progressé depuis les années quatre-vingt, mais n'a dépassé la dizaine qu'à trois reprises, à savoir 13 en 1994 et 2014, et 11 en 1996. L'origine géographique des réclamations se ventile comme suit: Europe, 71; Amériques, 63; Asie, 11; Afrique, 10; Etats arabes, 5. La durée moyenne des procédures de réclamation depuis 1990 a été d'environ vingt mois. Il était prévu que la fin de la guerre froide se traduirait par une augmentation considérable du nombre de réclamations, mais tel n'a pas été le cas ¹⁴².

Plaintes au titre de l'article 26

95. Le BIT a reçu moins de plaintes au titre de l'article 26, qui permet à un Etat Membre – ou à un délégué à la Conférence internationale du Travail – de déposer une plainte contre un autre Etat Membre qui ne respecte pas une convention, à condition qu'ils l'aient tous deux ratifiée. De 1961 à ce jour, 30 plaintes ont été reçues et seulement 12 commissions d'enquête mises en place. Le nombre de commissions d'enquête mises en place n'a pas sensiblement augmenté depuis les années soixante, époque à laquelle le recours à cette procédure est devenu une pratique plus courante ¹⁴³. La durée moyenne d'une plainte au titre de l'article 26 devant une commission d'enquête est d'environ dix-neuf mois ¹⁴⁴.

96. Un tiers des plaintes déposées en vertu de l'article 26 se rapportent exclusivement ou principalement à l'application des conventions fondamentales. Il faut souligner que les cas traitant des conventions fondamentales sur la liberté syndicale donnent lieu à une plus grande interaction entre les mécanismes de contrôle fondés sur la présentation de plaintes (art. 24 et 26; CLS) ¹⁴⁵.

Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

97. La CEACR est l'un des deux organes chargés de surveiller l'application des normes du travail dans le cadre du système de contrôle régulier. Plusieurs études ont été publiées sur son efficacité et son impact ¹⁴⁶. La section suivante présente un bref aperçu de l'impact du travail de la commission et de ses rapports ¹⁴⁷.

l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion (Genève, 2011).

¹⁴² Pour un aperçu du nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24, ventilées par année, région et convention, voir figure 1 à 3 de l'annexe II.

¹⁴³ Toutefois, quatre procédures de plainte sont actuellement en instance.

¹⁴⁴ Pour un examen complet, voir: procédures en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT, statistiques jusqu'en 2015, voir annexe II.

¹⁴⁵ Document GB.303/LILS/4/2, paragr. 12.

¹⁴⁶ G.P. Politakis (dir. de publication): *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and*

-
98. Depuis 1926, tant le nombre d'Etats Membres de l'OIT que le nombre de conventions ont considérablement augmenté, ce qui a entraîné une énorme augmentation du nombre de rapports que la CEACR doit examiner chaque année. Le nombre d'observations et de demandes directes s'est également accru ¹⁴⁸.
99. Le Bureau a mené en 2003 une étude sur l'impact des travaux de la CEACR, portant surtout sur sa composition et son fonctionnement, et analysant certains «cas de progrès» ¹⁴⁹. Un examen détaillé de ces cas irait au-delà de la portée du présent rapport, mais il est possible d'en commenter ici les conclusions générales. L'étude portait sur des cas liés à l'application des conventions fondamentales et sur les travaux des experts durant les dernières décennies ¹⁵⁰. Depuis 1964, la CEACR dresse la liste des cas où les gouvernements modifient leur législation ou leur pratique pour donner effet à ses commentaires. Dans la pratique, la commission d'experts identifie ces cas en notant «avec satisfaction» les suites que le gouvernement a données à ses recommandations antérieures. Depuis 2000, elle emploie également l'expression «avec intérêt» pour qualifier certaines mesures prises par les gouvernements en réponse à ses observations et demandes ¹⁵¹.
100. L'augmentation du nombre de «cas de progrès» s'explique par la progression du nombre de ratifications, mais aussi par le fait que les Etats Membres sont plus disposés à mettre en œuvre les observations de la commission ¹⁵². L'impact du travail de la commission ne saurait se mesurer uniquement à l'aune des «cas de progrès»: l'effet indirect de son action joue certainement un rôle majeur à cet égard. Néanmoins, le suivi de ces cas est utile pour évaluer l'impact des travaux de la commission et, plus globalement, du système de contrôle ¹⁵³.
101. Les cas examinés dans l'étude susmentionnée montrent qu'un très large éventail de mesures ont été prises par des Etats Membres. Des améliorations ont été constatées en ce qui concerne par exemple la reconnaissance des syndicats, la protection contre la discrimination antisyndicale, le pluralisme syndical, l'indépendance des syndicats, les

Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006. E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin: *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact* (Genève, BIT, 2003).

¹⁴⁷ Les paragraphes qui suivent sont largement fondés sur l'étude intitulée *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact* E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin (Genève, BIT, 2003), qui traite de l'impact de la CEACR depuis 1977.

¹⁴⁸ G.P. Politakis (dir. de publication): *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006*, pp. 289-290. Le tableau de l'Annexe II illustre clairement cette augmentation du nombre d'Etats Membres, de ratifications des conventions, d'experts, d'observations et de demandes directes.

¹⁴⁹ E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 23.

¹⁵² *Ibid.*, p. 24.

¹⁵³ Reste que la mise en œuvre de facto des changements à apporter à la législation demeure problématique.

ressources des syndicats, la liberté de conclure des conventions collectives, les droits syndicaux des fonctionnaires, le travail forcé et d'autres formes de travail en servitude, la liberté d'expression, le travail pénitentiaire et l'égalité de traitement et de rémunération, la discrimination fondée sur le sexe, le mode de fonctionnement des comités d'entreprise, la législation sur l'égalité de chances, la discrimination indirecte, le travail des enfants et des jeunes, etc. Les nombreux cas de progrès attestent l'importance du travail de la Commission de la Conférence et de la CEACR ¹⁵⁴.

- 102.** Environ 3 000 cas de progrès ont été enregistrés depuis 1964. Parmi les exemples récents, citons l'adoption en 2013 de la législation du travail du Samoa, interdisant aux enfants de moins de 18 ans de travailler avec des machines dangereuses ou dans des conditions dangereuses pour leur santé physique ou morale ¹⁵⁵. L'Ukraine a adopté en 2006 une loi sur l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes, et le Liban a adopté en 2012 une loi interdisant l'emploi des mineurs de moins de 18 ans pour certains travaux qui nuisent à leur sécurité et à leur santé, perturbent leur scolarité, ou constituent l'une des pires formes de travail des enfants ¹⁵⁶.
- 103.** La CEACR a fait preuve d'une efficacité remarquable, et l'on peut affirmer que le système de contrôle de l'OIT est l'un des plus avancés dans la sphère internationale ¹⁵⁷. Contrairement aux critiques souvent adressées aux organes de contrôle internationaux, la CEACR a démontré que son action produisait des effets réels, concrets et tangibles au plan national. Sa crédibilité et son impact peuvent s'expliquer de plusieurs manières dont, au premier chef, le haut degré d'indépendance et de compétence des experts. En outre, l'examen de nature technique auquel procède la commission est contrebalancé par les analyses globales émanant des organismes représentatifs, où siègent des délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs, ce qui contribue à la cohérence du système dans son ensemble ¹⁵⁸. En outre, l'efficacité de la CEACR est favorisée par sa capacité à s'adapter à l'évolution contemporaine, en repensant ses méthodes de travail ¹⁵⁹. L'amélioration de ses méthodes de travail est une priorité constante de la CEACR.

Commission de l'application des normes de la Conférence

- 104.** La Commission de l'application des normes de la Conférence (Commission de la Conférence) examine chaque année l'observation des obligations découlant des normes à la lumière du rapport de la CEACR. Sa procédure offre aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs l'occasion d'analyser ensemble le

¹⁵⁴ Pour un examen complet des cas de progrès, voir E. Gravel et C. Charbonneau: *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact* (Genève, BIT, 2003), pp. 30-74.

¹⁵⁵ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 104.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*, p. 75. Toutefois, les mandats tripartites ont aussi exprimé des inquiétudes. Voir par exemple: rapport de la Commission de l'application des normes, *Compte rendu provisoire*, n° 14(Rev.), première partie, CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 38-39, et rapport de la Commission de l'application des normes, *Compte rendu provisoire*, n° 13, première partie, CIT, 103^e session, Genève, 2014, paragr. 58 et 69.

¹⁵⁸ E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*, p. 76.

¹⁵⁹ *Ibid.*

respect par les Etats Membres des obligations découlant des conventions et recommandations ¹⁶⁰. La Commission de la Conférence est chargée d'évaluer dans quelle mesure les gouvernements donnent effet aux normes internationales du travail et de faire rapport à la Conférence. Son mandat découle de l'article 23 de la Constitution et du Règlement de la Conférence internationale du Travail ¹⁶¹.

- 105.** S'agissant de son fonctionnement, la Commission de la Conférence prépare, sur la base des observations formulées dans le rapport de la CEACR, une liste de cas pour lesquels elle souhaite obtenir de plus amples renseignements du gouvernement concerné ¹⁶². Elle examine environ 25 cas à chacune de ses sessions et soumet son rapport à la Conférence pour discussion en plénière ¹⁶³. Dans son rapport, la CEACR peut ajouter une «note simple» à ses observations concernant un pays donné, signifiant ainsi au gouvernement qu'il doit présenter un rapport plus rapidement que ne l'exigerait le cycle régulier de rapports; elle peut aussi assortir ses observations d'une «double note de bas de page», le gouvernement étant en ce cas prié de communiquer des informations détaillées à la CEACR et à la Commission de la Conférence ¹⁶⁴. Le rapport de la Commission de la Conférence est publié dans le *Compte rendu des travaux* de la Conférence.
- 106.** La Commission de la Conférence entame normalement ses travaux par une brève discussion générale, puis discute de l'étude d'ensemble de la CEACR. Ensuite, elle débat des observations des experts et signale les cas de manquement grave à l'obligation de présenter des rapports (les cas dits «automatiques»). Les groupes des travailleurs et des employeurs dressent une liste de cas individuels, choisis en fonction des critères suivants: *a)* la nature des commentaires de la CEACR et l'existence d'une «note»; *b)* la qualité et la portée de la réponse fournie par le gouvernement; *c)* la gravité et la persistance des violations de la convention; *d)* le caractère urgent d'une situation; *e)* les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs; *f)* la nature d'une situation donnée; *g)* les discussions et conclusions antérieures de la Commission de la Conférence; *h)* la probabilité qu'un débat sur le cas ait un impact pratique; *i)* l'équilibre entre les conventions fondamentales, techniques et de gouvernance; *j)* l'équilibre géographique; et *k)* l'équilibre entre les pays développés et en développement ¹⁶⁵. Après consultations du rapporteur et des vice-présidents, le président peut proposer les conclusions à la Commission de la Conférence pour adoption ¹⁶⁶.

¹⁶⁰ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, 2011), p. 1.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*, p. 2.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 102^e session, Genève, 2013, paragr. 68.

¹⁶⁵ Pour une explication récente et précise du mode de fonctionnement de la Commission de la Conférence, voir: rapport de la Commission de l'application des normes, *Compte rendu provisoire*, n° 14 (Rev.), première partie, CIT, 104^e session, Genève, juin 2015, annexe I, C.App./D.1.

¹⁶⁶ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, 2011), p. 21.

-
- 107.** En 2011, le Bureau a procédé à une analyse approfondie des travaux de la Commission de la Conférence et de sa collaboration avec les autres organes de contrôle de l'OIT, mettant en évidence la diversité, la force, la permanence et le caractère progressif de leur impact. Cette analyse traite des divers cas de progrès et de manquement grave à l'obligation de présenter des rapports conformément à la Constitution, ainsi que du fonctionnement général et des méthodes de travail de la Commission de la Conférence. Elle aborde également les procédures formelles par lesquelles les organes de contrôle de l'OIT attirent l'attention sur ces «cas de progrès», ainsi que l'impact plus informel du système de contrôle de l'OIT ¹⁶⁷.
- 108.** Un examen approfondi de l'étude de 2011 irait au-delà de la portée du présent rapport, mais il convient d'en souligner les enseignements les plus importants. L'étude met l'accent sur la répétition des examens individuels, le contenu des discussions et l'influence des conclusions de la Commission de la Conférence sur les Etats Membres ¹⁶⁸. Le fait qu'un Etat risque d'être inclus dans la liste des cas individuels favorise certainement l'alignement de la législation sur les normes. En revanche, toujours selon l'étude de 2011, la répétition des discussions concernant un pays donné au sein de la Commission de la Conférence ne semble pas produire d'effets déterminants à cet égard ¹⁶⁹.
- 109.** Il importe donc d'évaluer l'impact des travaux de la Commission de la Conférence à la lumière des autres moyens employés par l'Organisation pour persuader les Etats Membres de se conformer aux normes. L'action complémentaire des divers organes de contrôle, associée aux missions d'assistance technique ciblée (conseils pratiques) est essentielle pour favoriser le respect des normes. S'appuyant sur ce cadre analytique, l'étude de 2011 examine les cas de progrès constatés durant les vingt dernières années dans un certain nombre de pays ¹⁷⁰. Elle offre une évaluation quantitative des cas de manquement grave à l'obligation de présenter un rapport faite aux Etats Membres par la Constitution, analyse les cas de progrès à ce titre et commente les éléments pertinents dont il faut tenir compte pour évaluer l'impact de la Commission de la Conférence ¹⁷¹.
- 110.** Les principales conclusions de l'étude indiquent qu'il est impossible de distinguer le travail de la Commission de la Conférence de celui qu'accomplit la CEACR en coopération avec le Bureau et d'autres organes de contrôle de l'OIT. L'impact de cette action commune est également tributaire des activités et de l'expertise offerte par les fonctionnaires du Bureau sur le terrain par le biais des activités d'assistance technique, de soutien, de formation, des programmes par pays de promotion du travail décent et de la coopération technique avec les autres organisations internationales ¹⁷².

¹⁶⁷ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, BIT, 2011), p. 25.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 27.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 30.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 107.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 144-145.

-
- 111.** La Commission de la Conférence est une composante essentielle du système de contrôle de l'OIT pour la promotion du respect et de l'application effective des normes internationales du travail ¹⁷³. Toutefois, ses travaux prennent tout leur sens lorsqu'elle fonctionne en synergie avec les autres organes et procédures du système de l'OIT ¹⁷⁴. Si elle a fait la preuve de son rôle central dans la promotion du respect des normes internationales du travail, elle doit cependant continuer à améliorer ses méthodes de travail et sa coopération avec les autres organes de contrôle ¹⁷⁵.

Comité de la liberté syndicale

- 112.** Alors que la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale a instruit six plaintes au total (1966: Japon; 1966: Grèce; 1975: Chili; 1975: Lesotho; 1981: Etats-Unis; 1992: Afrique du Sud), le Comité de la liberté syndicale a traité plus de 3 100 cas depuis sa création en 1951, dont la répartition est la suivante: Amérique latine, 49 pour cent; Europe, 21 pour cent; Asie, 12 pour cent; Afrique, 12 pour cent; Amérique du Nord, 6 pour cent. Le pourcentage de cas en provenance d'Amérique latine a progressé ces dernières années, soit 57 pour cent depuis 1995 ¹⁷⁶. Le CLS examine environ 120 cas chaque année. Le schéma suivant montre la répartition des cas devant le CLS depuis sa création en 1951, jusqu'à 2015.

Région	Nombre de cas
Afrique	383
Asie	388
Europe	645
Amérique latine	1 527
Amérique du Nord	183
Total	3 126

- 113.** A l'occasion du 50^e anniversaire du CLS en 2001, le Bureau a publié une étude sur la manière dont le comité exerce son mandat; ce document rappelle les origines du comité, explique ses fonctions, et offre une analyse empirique de son impact et de son efficacité au moyen de plusieurs études de cas. L'étude souligne que la valeur et la signification des normes internationales du travail dépendent de leur effet pratique, et que la volonté d'une mise en œuvre concrète a progressivement mené à l'apparition des divers mécanismes de contrôle, y compris le CLS ¹⁷⁷. L'étude a pour but de montrer l'influence du CLS sur l'effet donné aux principes de l'OIT en matière de liberté syndicale.
- 114.** A ce jour, le CLS a toujours réussi à adopter ses recommandations par consensus, ce qui confère du poids à ses décisions tout en préservant l'équilibre entre les intérêts des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. En outre, cette approche consensuelle

¹⁷³ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, BIT, 2011), p. 147.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 148.

¹⁷⁶ Voir figures 7 à 13 de l'annexe II.

¹⁷⁷ BIT: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, seconde édition, 2002), p. 1.

lui assure un large soutien au sein du Conseil d'administration ¹⁷⁸. L'objectif global de la procédure est le respect de la liberté syndicale en droit et en pratique, ce qui suppose une certaine complémentarité entre les compétences des divers mécanismes de contrôle ¹⁷⁹. Comme on l'a déjà mentionné, lorsque le pays concerné a ratifié une ou plusieurs conventions sur la liberté syndicale, les aspects législatifs du cas sont portés à l'attention de la CEACR; pour les autres cas, le CLS peut examiner périodiquement le suivi de ses recommandations, en coopération avec le Directeur général ¹⁸⁰.

- 115.** L'étude de 2001 analyse l'impact et l'efficacité de la procédure du CLS au moyen d'un examen des cas de progrès constatés depuis 1971 ¹⁸¹, année à partir de laquelle ils ont été systématiquement enregistrés. Dans cette étude, un «cas de progrès» signifie que, suite au dépôt d'une plainte, le gouvernement concerné a donné suite aux recommandations du comité et a modifié sa loi ou sa pratique, afin de les mettre en conformité avec les principes de la liberté syndicale élaborés par l'OIT ¹⁸².
- 116.** Bien que l'étude empirique de 2001 aille au-delà de la portée du présent rapport, ses principales conclusions sont commentées ci-après. Les cas de progrès examinés dans cette étude démontrent clairement l'efficacité de la procédure du CLS dans de nombreux domaines liés à l'exercice de la liberté syndicale. Ainsi, le comité a fait en sorte que des syndicalistes bénéficient des garanties juridiques d'Etats dans lesquels la légalité est respectée; il a obtenu la libération de syndicalistes emprisonnés, ou la réduction de peines disproportionnées, dans un grand nombre de cas ¹⁸³; il a garanti l'application du droit des travailleurs de constituer des organisations et d'élire leurs représentants, ainsi que le droit des organisations d'élaborer librement leurs statuts, leur programme et leur organisation interne ¹⁸⁴.
- 117.** En outre, le CLS a obtenu le réenregistrement d'organisations de travailleurs interdites ou dissoutes, et a remédié à certains actes de discrimination antisyndicale. Il a constamment souligné que les travailleurs victimes de pratiques discriminatoires doivent bénéficier de recours rapides, impartiaux et objectifs et a veillé au respect du droit à la libre négociation collective et à la protection du droit de grève ¹⁸⁵.
- 118.** Un exemple parlant de l'impact du CLS est le cas de M^{me} Dita Indah Sari, militante indonésienne emprisonnée en 1996 en raison de ses activités syndicales ¹⁸⁶, dont la libération et celle d'autres syndicalistes ont été obtenues grâce aux pressions constantes

¹⁷⁸ BIT: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, seconde édition, 2002), pp. 11-12.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*, p. 21-22. Pour une description détaillée de la méthodologie employée, voir pp. 21-25.

¹⁸³ BIT: *Le Comité de la liberté syndicale, op. cit.*, p. 67.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 67-68.

¹⁸⁶ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 111.

exercées par le CLS et la communauté internationale. Par la suite, l'Indonésie a pris d'importantes mesures pour améliorer la protection des droits syndicaux et a ratifié les huit conventions fondamentales¹⁸⁷. Cette affaire est loin d'être unique: durant les dernières décennies, plusieurs centaines de syndicalistes dans le monde ont été libérés de prison après que le CLS eut examiné leurs cas et formulé ses recommandations aux gouvernements concernés¹⁸⁸.

- 119.** Le rapport de juin 2011 du CLS fait état d'une progression notable des cas de progrès dans la première décennie du nouveau millénaire¹⁸⁹. Selon le CLS, l'évaluation de son influence sur le terrain «... démontre que l'impact des conclusions et recommandations du comité s'est considérablement accru dans la pratique»¹⁹⁰. L'une des raisons de cet impact notable réside dans la formulation de conclusions consensuelles et de recommandations visant à aider les gouvernements à trouver des solutions pratiques pour garantir un environnement durable et propice à la liberté syndicale et la reconnaissance effective de la négociation collective¹⁹¹. En outre, un certain nombre de plaintes ont été résolues au niveau national avec l'aide de missions préliminaires sur le terrain ou de missions de contacts directs¹⁹².
- 120.** Le comité procède périodiquement à un examen de ses méthodes de travail, lors duquel il évalue ses procédures, sa visibilité et son impact¹⁹³. Si le nombre de cas de progrès a sensiblement augmenté, la préoccupation demeure en ce qui concerne les pays qui ne répondent pas aux appels urgents du comité ou ne respectent pas ses demandes¹⁹⁴. En pareils cas, le comité demande à son président de rencontrer directement les représentants du gouvernement, offre l'aide du Bureau et envoie des missions sur le terrain pour recueillir des informations¹⁹⁵. L'action du CLS a un autre effet important: le respect des principes de la liberté syndicale, qui s'appliquent à tous les Etats Membres de l'OIT, ouvre la voie à la ratification des conventions sur la liberté syndicale¹⁹⁶.
- 121.** Les avancées obtenues par le comité sont également attribuables à l'action conjointe des organes de contrôle de l'OIT, notamment grâce à sa coopération avec la CEACR et la

¹⁸⁷ Indépendamment des problèmes concernant la protection de la liberté syndicale.

¹⁸⁸ BIT: *Les règles du jeu*, op. cit., p. 111.

¹⁸⁹ Document GB.311/4/1.

¹⁹⁰ *Ibid.*, paragr. 18.

¹⁹¹ *Ibid.*, paragr. 19.

¹⁹² *Ibid.*, paragr. 17.

¹⁹³ BIT: 371^e rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration, 320^e session, Genève, 13-17 mars 2014, document GB.320/INS/12, paragr. 14.

¹⁹⁴ *Ibid.*, paragr. 15.

¹⁹⁵ *Ibid.*, paragr. 16.

¹⁹⁶ *Ibid.*, paragr. 15 et Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, paragr. 2: «Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions [...]»

Commission de la Conférence ¹⁹⁷. Les travaux des organes techniques, dont les membres sont choisis en raison de leur expertise et de leur indépendance, bénéficient de l'apport des organes représentatifs regroupant des délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs. En outre, le succès du comité réside dans la philosophie qui sous-tend son système de plainte, basé sur la persuasion, le dialogue et la coopération plutôt que sur la contrainte, le blâme et les jugements ¹⁹⁸. En bref, ses méthodes de travail permettent au comité d'analyser les problèmes sociaux qui accompagnent inmanquablement la mondialisation de l'économie et de rechercher des solutions ¹⁹⁹.

c) Conclusions

- 122.** L'évolution de l'OIT et de son système de contrôle témoigne de la valeur des normes internationales du travail en tant qu'outils de promotion de la justice sociale et du travail décent sur le terrain. En s'appuyant sur sa Constitution, l'OIT a élaboré une série de mécanismes et de procédures qui sont tous destinés à accroître l'efficacité des normes. La CEACR et la Commission de la Conférence – les principaux acteurs dans le cadre des procédures de contrôle régulier – ainsi que les procédures spéciales (CLS, réclamations au titre de l'article 24, plaintes au titre de l'article 26) offrent le cadre nécessaire à une application effective des conventions et recommandations. Ce sont la cohérence générale et la coopération entre les diverses composantes du système de contrôle – dans les différentes variantes possibles – qui concourent à l'efficacité de ce système.
- 123.** L'assistance et les conseils techniques représentent un apport indispensable à cet égard. La collaboration étroite entre les organes de contrôle, le Bureau et ses fonctionnaires qui offrent diverses formes d'assistance technique sur le terrain – formations, conseils juridiques, ateliers tripartites et appui technique –, renforce l'impact du système de contrôle ²⁰⁰.
- 124.** Différentes études d'impact portant sur des cas de progrès mettent en évidence l'influence positive du système de contrôle sur la législation et la pratique nationales. Cependant, pour des raisons d'efficacité et de fiabilité, il est nécessaire de revoir et de renforcer en permanence ce système dans son ensemble pour qu'il puisse s'adapter à l'évolution des besoins socio-économiques. C'est cette capacité de réaction et d'adaptation aux transformations de la société et de l'économie qui fait la force du système depuis sa création.

IV. Propositions et suggestions d'amélioration

- 125.** Comme on l'a déjà mentionné, tout système de contrôle – y compris celui de l'OIT – doit être réexaminé et amélioré en permanence afin d'en renforcer la cohérence et l'efficacité. Les paragraphes qui suivent traitent de trois aspects clés qui pourraient bénéficier d'améliorations; ils désignent les difficultés potentielles et suggèrent des moyens d'y remédier. Ces aspects, qui sont parfois liés, sont regroupés sous trois rubriques:

¹⁹⁷ BIT: *Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, seconde édition, 2002), p. 68.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 70.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 70.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 140.

a) transparence, visibilité et cohérence; b) mandat des organes de contrôle et interprétation des conventions; et c) volume de travail, efficacité et efficacité.

a) Transparence, visibilité et cohérence

- 126.** Le système de contrôle est perçu comme étant par essence complexe. Comme on l'a déjà mentionné, il est possible de recourir à diverses procédures – seules ou en association – pour promouvoir le respect des normes internationales du travail. Cette souplesse d'utilisation est certes un atout majeur, mais elle soulève aussi des interrogations, dans la mesure où l'on peut se demander si elle ne risque pas de conduire à des chevauchements, voire à des doublons. Cela pose aussi la question de savoir si le système ne comporte pas trop de composantes, ce qui nuirait à la transparence et à l'efficacité des procédures. Des efforts supplémentaires s'imposent pour rendre le système plus clair et plus facile à utiliser²⁰¹.
- 127.** Pour améliorer la collaboration entre les divers organes de contrôle, il pourrait être envisagé d'organiser une réunion annuelle des présidents de ces organes – Commission de la Conférence, CEACR et CLS – pour leur permettre d'échanger des informations et des avis sur les cas en instance sur des questions de coordination, sur d'éventuels chevauchements et, plus globalement, sur les thèmes liés au contrôle de l'application des normes. Une telle réunion, qui pourrait avoir lieu au mois de juin pendant la Conférence internationale du Travail, permettrait d'améliorer l'efficacité et la cohérence du contrôle ainsi que de prévenir des chevauchements inutiles. On pourrait de plus envisager que le président du CLS remette chaque année à la Commission de la Conférence un rapport qui ferait le point sur la situation et attirerait l'attention sur les cas les plus difficiles, et notamment sur les cas les plus graves et les plus pressants, sur ceux qui sont en instance depuis longtemps sans qu'aucun progrès ne soit constaté ou sur ceux qui sont renvoyés devant la CEACR pour des aspects législatifs. Un tel rapport serait aussi de nature à améliorer la transparence et la coordination entre les organes de contrôle.
- 128.** Il faut également se pencher sur l'interaction entre la Commission de la Conférence et la CEACR. Les normes internationales du travail ne peuvent être correctement appliquées que si ces deux commissions, qui constituent le cœur du mécanisme de contrôle de l'OIT, continuent à progresser sur la voie de la coopération et de la responsabilité partagée²⁰². Le dialogue permanent entre la Commission de la Conférence et la CEACR exerce une influence majeure sur les méthodes de travail de la CEACR et constitue en ce sens une composante essentielle du système de contrôle²⁰³. Il convient de maintenir et de renforcer les mesures visant l'établissement d'une relation plus constructive entre la Commission

²⁰¹ Voir K. Tapiola: «The ILO system of regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm», dans *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006*, p. 29.

²⁰² Déclaration du président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Juge Abdul G. Koroma, CIT, 104^e session, Genève, juin 2015, document C.App./D.4.

²⁰³ BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 14(Rev.), première partie, rapport de la Commission de l'application des normes, rapport général, CIT, 104^e session, Genève, juin 2015, paragr. 52.

de la Conférence et la CEACR pour en améliorer l'efficacité²⁰⁴. Dans son rapport de 2015, la commission d'experts a souligné que le contexte institutionnel actuel était propice à l'adoption d'une démarche tournée vers l'avenir pour ce qui est des relations entre les deux commissions²⁰⁵. Le double système de contrôle régulier, fondé sur l'examen technique effectué par la CEACR, suivi d'une analyse politique globale par la Commission de la Conférence, est unique en son genre dans la sphère internationale²⁰⁶.

- 129.** On pourrait aussi renforcer la transparence et la visibilité des mécanismes de contrôle de l'OIT en adoptant une approche inclusive, adaptée aux besoins des différents publics concernés. Ainsi, envisager des réponses conformes aux intérêts des travailleurs non syndiqués, comme les nombreux travailleurs de l'économie informelle, par exemple, est un objectif important pour promouvoir des normes minimales universelles²⁰⁷.
- 130.** L'optimisation des bases de données de l'OIT (par exemple NORMLEX) serait une autre façon d'améliorer la visibilité des activités de l'Organisation. Pour ce faire, on pourrait créer une interface électronique donnant des informations simples et concises sur l'application des normes de l'OIT par les Etats Membres, et comportant un «tableau de bord par pays» avec des informations statistiques et graphiques sur leurs avancées en matière de ratification des conventions. Ce système améliorerait la visibilité des efforts accomplis par les Etats Membres en la matière, et faciliterait l'accès à toutes les autres données pertinentes. L'utilisation optimale des technologies modernes pour rationaliser et simplifier les procédures de rapport serait également un facteur de transparence et d'efficacité. Toutes ces mesures contribueraient à renforcer l'impact et la pertinence du système de contrôle, au bénéfice de tous les Etats Membres, ainsi qu'à faire mieux connaître les normes internationales du travail aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

b) Mandat des organes de contrôle et interprétation des conventions

- 131.** Le présent rapport se limite aux articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT, et aux mécanismes de plainte en matière de liberté syndicale; toutefois, il faut traiter du mandat des organes de contrôle en rapport avec la question de l'interprétation des conventions, puisque cette question est inextricablement liée aux débats actuels sur le réexamen du système de contrôle. La CEACR a explicité la portée de son mandat dans

²⁰⁴ Une idée intéressante consisterait à mentionner aussi les «cas de progrès» dans la liste de la Commission de la Conférence, afin que celle-ci comporte également un élément positif. Certains intervenants ont suggéré de retenir d'autres critères, plus accessibles, pour l'adoption de la liste de la Commission de la Conférence.

²⁰⁵ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 23.

²⁰⁶ Un système similaire a été établi à l'échelon régional dans le cadre de la Charte sociale européenne. En vertu de ce système, le Comité d'experts indépendants examine les rapports des gouvernements et transmet ses conclusions au Comité gouvernemental qui relève directement du Comité des ministres.

²⁰⁷ Voir par exemple le récent rapport intitulé *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, rapport V (1), CIT, 104^e session, Genève, 2015.

son rapport de 2014, et les mandants tripartites l'ont accepté²⁰⁸. En rappelant que son mandat consiste à examiner «la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions», la commission d'experts a en partie atténué la controverse entourant le fonctionnement du système de contrôle²⁰⁹.

- 132.** Le mandat du CLS est certes fondé sur la Constitution de l'OIT, mais il a évolué au fil des ans avec la pratique: «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»²¹⁰. Certaines préoccupations ont été exprimées au sujet de ce mandat, mais il est généralement admis que la CEACR et le CLS doivent recourir à un certain degré d'interprétation, la première pour examiner les rapports et le second pour instruire et examiner les plaintes. La commission d'experts procède à une analyse technique des dispositions des conventions et recommandations, tandis que le CLS se réfère aux principes de la liberté syndicale. Comme on l'a déjà mentionné, le CLS renvoie à la CEACR les aspects législatifs des cas qu'il instruit.
- 133.** Les organisations gouvernementales internationales prennent leurs décisions selon les principes démocratiques de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Au sein de l'OIT, l'interprétation juridique des conventions est la prérogative de la Cour internationale de Justice (CIJ). Les questions ou différends relatifs à l'interprétation des conventions ou de la Constitution doivent lui être soumis en vertu de l'article 37 (1) de la Constitution. Une autre option consisterait à souligner que la CIJ a autorité pour interpréter les conventions, et à promouvoir la procédure de l'article 37 (1).
- 134.** L'article 37 (2) offre une autre possibilité: le Conseil d'administration peut instituer un tribunal pour le «prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention». Il pourrait être envisagé d'instituer un «Tribunal de l'OIT», chargé de statuer sur les questions d'interprétation, afin de faire progresser le débat sur le rôle et le mandat des organes de contrôle, voire d'y mettre un terme²¹¹. Ce tribunal ne serait pas une première sur la scène internationale: ainsi, le Tribunal international du droit de la mer et l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce traitent des questions d'interprétation en parallèle avec la CIJ²¹².
- 135.** L'option constitutionnelle consistant à créer un mécanisme interne pour l'interprétation des conventions a été adoptée en 1946 pour conférer davantage de souplesse à la Constitution en prévoyant un autre mécanisme doté d'autorité et pour garantir l'uniformité de l'interprétation²¹³. Cette uniformité suppose que les décisions soient

²⁰⁸ Le mandant est reproduit in extenso au paragraphe 9 du présent rapport.

²⁰⁹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 29.

²¹⁰ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, paragr. 6.

²¹¹ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (19-20 fév. 2013), paragr. 116.

²¹² *Ibid.*

²¹³ Document exploratoire informel élaboré par le Département des normes internationales du travail et le Bureau du conseiller juridique, *L'interprétation des conventions internationales du travail: Suivi des consultations tripartites informelles de février-mars 2010*, paragr. 5. Voir annexe I:

obligatoires et s'appliquent à tous les Etats Membres de l'OIT, qu'elles soient portées à la connaissance de tous les Membres, avec possibilité de formuler des observations dont la Conférence serait saisie et qu'une coordination avec la CIJ soit prévue ²¹⁴. Les discussions informelles de 2010 ont fait ressortir trois points d'importance fondamentale s'agissant de la création d'un mécanisme au sens de l'article 37 (2): 1) ce mécanisme doit contribuer au renforcement du système normatif, y compris le système de contrôle; 2) il doit renforcer la contribution tripartite à l'interprétation des conventions; et 3) il doit préserver l'intégrité du système de contrôle de l'OIT ²¹⁵.

136. Ce tribunal devrait être aisément accessible aux mandants et devrait appliquer strictement les règles énoncées à l'article 37 (2). Le Conseil d'administration peut édicter des règles – qui seront soumises à l'approbation de la Conférence – régissant l'institution du tribunal. Il est chargé de saisir le tribunal de tout différend ou de toute question concernant l'interprétation d'une convention, et la décision du tribunal aurait force obligatoire ²¹⁶. A propos de la composition, il est essentiel de garantir l'indépendance du tribunal, de désigner des personnes compétentes et de définir plus précisément le caractère obligatoire des effets des décisions ²¹⁷. Il faudrait aussi préciser les conditions régissant une éventuelle saisine de la CIJ ²¹⁸. Une telle innovation devrait s'articuler avec les mécanismes existants, dans lesquels le système de contrôle joue un rôle essentiel ²¹⁹. Ce tribunal présenterait en outre l'avantage d'être composé de spécialistes de l'interprétation du droit international du travail.

c) **Volume de travail, efficacité et efficacité**

137. L'existence du système de contrôle a conduit à une augmentation du volume de travail de ses divers organes. L'augmentation du nombre d'Etats Membres et de conventions ratifiées a notamment accru le volume de travail de la CEACR, sans augmentation correspondante du nombre d'experts ou de la durée de ses sessions ²²⁰. Il faut donc prioritairement rationaliser et améliorer la capacité des organes de contrôle tout en encourageant les mandants à répondre le plus rapidement possible aux demandes que

«Synthèse des réflexions et discussions de 1945 et 1946 relatives à l'ajout à la Constitution de l'OIT de l'article 37, paragraphe 2».

²¹⁴ *Ibid.*, paragr. 5.

²¹⁵ *Ibid.*, paragr. 10.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Dans ce contexte, il est peut-être utile d'avoir présents à l'esprit les codes d'éthique et les principes directeurs élaborés au sein des Nations Unies à l'intention des personnes qui siègent dans les organes de traités des droits de l'homme. Voir: Nations Unies, Principes directeurs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme («Principes directeurs d'Addis-Abeba»), Document HRI/MC/2012, version préliminaire non révisée, juin 2012.

²¹⁸ Document exploratoire informel élaboré par le Département des normes internationales du travail et le Bureau du conseiller juridique, *L'interprétation des conventions internationales du travail: Suivi des consultations tripartites informelles de février-mars 2010*, paragr. 24.

²¹⁹ *Ibid.*, paragr. 43.

²²⁰ A noter qu'à l'heure actuelle, la CEACR travaille de nouveau avec son effectif complet, qui est de 20 membres.

ceux-ci leur adressent. Il faut aussi que les mandants soient en permanence attentifs à l'efficacité des organes de contrôle dans la pratique.

- 138.** La CEACR continue de s'efforcer de rationaliser le contenu de son rapport et d'améliorer ses méthodes de travail. La sous-commission chargée de ces questions réfléchit en permanence à des moyens de renforcer l'efficacité et l'efficience de la commission d'experts²²¹, notamment en conférant davantage de visibilité à ses travaux, ce qui est de nature, d'une part, à faciliter les travaux au sein de la Commission de la Conférence et, d'autre part, à aider les mandants tripartites – et en particulier les gouvernements – à mieux saisir le sens des demandes de la CEACR. Cela peut contribuer à améliorer la mise en œuvre et le respect des normes internationales du travail²²². De plus, on pourrait encourager la CEACR à mieux s'organiser et à améliorer ses méthodes de travail dans le sens préconisé par sa sous-commission chargée de la rationalisation du traitement de certains rapports²²³. Il a été suggéré à cet effet d'envisager d'allonger ou de fragmenter les sessions de la CEACR, de veiller à mieux structurer les commentaires et à les rendre plus clairs ainsi que de continuer à améliorer la cohérence et la visibilité des travaux des experts, sans faire de compromis sur le fond.
- 139.** Enfin, pour plus d'efficience, il a été suggéré: *a)* d'afficher le nom des orateurs inscrits sur un écran dans la salle de la Commission de la Conférence; *b)* de donner aux membres de cette commission la possibilité d'apporter des modifications en ligne au *Compte rendu des travaux*; et *c)* d'améliorer l'accès à des ordinateurs et à des imprimantes pour faciliter le processus de rédaction des conclusions.
- 140.** S'agissant du CLS, selon certains intervenants, il serait utile que les membres du comité reçoivent les documents de travail plus tôt, avant la session. Afin d'améliorer l'efficacité du comité, on pourrait également envisager la jonction des dossiers concernant un même pays en cas de violations similaires. Un mécanisme automatique de suivi au niveau national pourrait également contribuer à une meilleure application des recommandations du comité.
- 141.** Un autre moyen de gagner en efficacité et de soulager les organes de contrôle de l'OIT, serait de rechercher au niveau national une instance extrajudiciaire de règlement des différends, en laquelle les parties aient confiance et qu'elles devraient saisir avant de s'adresser à l'OIT. Le *Comité Especial de Tratamiento de los Conflictos ante la OIT* de la Colombie constitue une telle instance; il s'agit d'une procédure tripartite de règlement des différends relatifs à la liberté syndicale et à la négociation collective, à laquelle les parties peuvent recourir volontairement avant d'envisager le dépôt éventuel d'une plainte devant le CLS, et à laquelle peut être confié le suivi des cas examinés par celui-ci²²⁴.
- 142.** Ces procédures nationales doivent impérativement être indépendantes et efficaces, et leur mise en place doit se faire dans un contexte de respect de la légalité et s'appuyer sur un degré suffisant de volonté politique, faute de quoi ce type de mécanisme présenterait trop

²²¹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 8.

²²² *Ibid.*, paragr. 9.

²²³ *Ibid.*, paragr. 10.

²²⁴ Le Guatemala a mis en place un tel comité.

de risques pour certaines parties (par exemple les petits syndicats) alléguant des violations des normes du travail. Une autre question importante doit être clarifiée: comment fixer des critères équitables de recevabilité des recours devant les organes de contrôle ²²⁵. Ces critères ne devraient pas avoir pour effet d'exclure certains plaignants potentiels, par exemple les petits syndicats. A l'opposé, un mécanisme de filtrage des cas insuffisamment étayés pourrait atténuer les pressions que subit actuellement le système de contrôle. Par ailleurs, les discussions tenues dans le cadre du mécanisme d'examen des normes pourraient permettre d'identifier les conventions dépassées, qui ne devraient plus faire l'objet de rapports réguliers.

- 143.** Comme le processus de mondialisation en cours risque d'affaiblir la protection de l'emploi et, concurrentement, d'accroître le besoin de normes minimales universelles, il serait possible de renforcer l'impact et l'efficacité des normes internationales du travail en prêtant plus d'attention aux pays qui n'ont pas ratifié certains instruments. Une critique revient souvent à cet égard, à savoir que seuls les pays qui ont ratifié un grand nombre de conventions font l'objet d'un contrôle dans le cadre du système existant. L'OIT devrait promouvoir davantage la ratification et le respect des principes fondamentaux et des normes minimales du travail, et cette priorité devrait se refléter dans son programme. Les conseils et l'assistance technique devraient jouer un rôle majeur dans la promotion de la ratification et de la mise en œuvre des conventions. Les mécanismes de suivi en vertu de l'article 19 de la Constitution, tout comme ceux de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, doivent être promus.
- 144.** Une coordination plus étroite entre les procédures de contrôle formelles et les moyens plus informels – tels que l'assistance technique, les missions de contacts directs ou les réunions tripartites – pourrait contribuer à améliorer la mise en œuvre des normes internationales du travail. Cette coordination pourrait surtout s'avérer fructueuse en ce qui concerne le suivi des recommandations formulées dans le cadre des procédures spéciales: on pourrait par exemple établir un plan, avec un échéancier précis, pour la mise en œuvre des mesures demandées, ce qui favoriserait le respect des normes. Il faudrait également promouvoir une meilleure coordination entre le siège et les bureaux régionaux sur les questions de contrôle. On pourrait aussi envisager la possibilité de mesures provisoires face aux situations particulièrement urgentes – mode d'intervention courant dans les institutions de l'ONU chargées des droits de l'homme ²²⁶. S'agissant des rapports réguliers, une coopération accrue entre experts et conseillers locaux, et le recours aux connaissances et aux informations dont disposent les spécialistes présents sur le terrain, permettrait également de créer un «cercle vertueux» qui renforcerait le système de contrôle. On pourrait également envisager d'améliorer globalement l'efficacité du système de contrôle par une meilleure coordination des diverses actions du Bureau en interne – assistance technique, activités de soutien et de formation, programmes par pays de promotion du travail décent – et des programmes d'autres organisations internationales; par ailleurs, les présidents des organes de contrôle pourraient se concerter pour mieux coordonner leur action.

²²⁵ Pour les critères de recevabilité des réclamations, voir l'article 2 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT.

²²⁶ Voir l'annexe I pour une description des différentes procédures possibles en ce qui concerne les mesures transitoires, les mécanismes d'alerte précoce ou les interventions du système des droits de l'homme de l'ONU en cas d'urgence.

V. Observations finales

- 145.** L'OIT doit s'efforcer en permanence d'améliorer son système de contrôle si elle souhaite s'adapter à la dynamique socio-économique. Elle y a remarquablement réussi depuis près d'un siècle de suivi d'application des normes internationales du travail, en modifiant progressivement le système. Le système de contrôle de l'OIT, avec sa structure tripartite, est à la fois complexe, très évolué et unique en son genre. L'améliorer suppose de lui apporter des modifications bien réfléchies visant à simplifier les modalités pratiques et le cadre procédural afin de les rendre plus compréhensibles et plus cohérents.
- 146.** Le système de contrôle de l'OIT fonctionne adéquatement et remplit généralement bien son objectif – assurer le respect des normes internationales du travail dans des contextes nationaux et des systèmes juridiques différents. Ses divers organes et procédures aident les pays à honorer leurs obligations et ont des fonctions complémentaires qui offrent des solutions individuelles permettant de régler les différends du travail et de favoriser la mise en œuvre des conventions et des recommandations. L'indépendance, la compétence, l'objectivité et l'autorité des membres des organes de contrôle sont des éléments essentiels pour la réussite du système ²²⁷.
- 147.** Certaines améliorations sont néanmoins suggérées principalement aux paragraphes 127, 130, 133, 134, 138, 139, 140, 141, 142 et 144 du présent rapport, par exemple: mieux communiquer sur le fonctionnement de ce système de contrôle complexe pour en améliorer la transparence et l'accessibilité; mieux utiliser les nouvelles technologies, par exemple en informatisant davantage le système de présentation des rapports; et recourir plus fréquemment à l'assistance technique, essentielle pour renforcer l'impact du système de contrôle. En outre, il devrait être possible de parvenir à un meilleur équilibre entre les obligations des Etats Membres qui ont ratifié les conventions et les autres. La coordination entre les organes de contrôle et leurs présidents pourrait elle aussi être améliorée. La Constitution offre différentes possibilités de traiter la question de l'interprétation des conventions. Enfin, le système serait moins sollicité s'il existait au niveau national des procédures de règlement indépendantes et impartiales, que les plaignants devraient épuiser avant de se pourvoir devant l'OIT.
- 148.** Les diverses procédures de contrôle servent un objectif commun – le respect effectif des normes internationales du travail, notamment en ce qui concerne les conventions ratifiées. Les interactions entre les mécanismes de contrôle concernent donc des obligations librement acceptées par les Etats Membres de l'OIT lorsqu'ils ratifient une convention. L'association des différents mécanismes et procédures (réclamation, plainte, présentation de rapports, obligation découlant des conventions ratifiées et non ratifiées) et des divers modes d'intervention de l'OIT (assistance technique et missions sur place), ainsi que la combinaison de vérifications d'ordre technique et d'ordre politique confèrent cohérence et efficacité au système de contrôle de l'OIT ²²⁸. Toutefois, l'Organisation doit l'évaluer et le réexaminer en permanence, en l'adaptant au besoin, pour veiller au respect permanent des normes internationales du travail et assurer la promotion de la justice sociale.

²²⁷ C.W. Jenks: «The International Protection of Trade Union Rights», dans E. Luard (dir. de publication): *The International Protection of Human Rights*, 1967, pp. 210-224.

²²⁸ N. Valticos: «Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?», dans N. Blokker et S. Muller: «Towards more effective supervision by international organisations», dans *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, 1994, p. 112.

Annexe I. Systèmes de contrôle d'autres organes chargés des droits de l'homme que ceux de l'OIT

Introduction

1. Le mandat confié par le Conseil d'administration aux deux présidents comportait la réalisation d'une analyse comparative d'autres systèmes internationaux de contrôle. C'est pourquoi la présente annexe passe en revue d'autres mécanismes de surveillance du respect des droits de l'homme qui existent dans le système des Nations Unies (ONU) afin de donner un aperçu du fonctionnement de ces mécanismes et de dégager des éléments qui pourraient être utilisés pour améliorer le système de contrôle de l'OIT. En 1946, l'OIT est devenue la première institution spécialisée des Nations Unies. Selon la Charte des Nations Unies, les institutions spécialisées sont des institutions intergouvernementales reliées à l'ONU. Ce sont des organisations autonomes qui collaborent avec l'ONU et entre elles par l'intermédiaire du Conseil économique et social, qui coordonne leurs activités. En font partie le Groupe de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale de la Santé.
2. Puisque l'OIT est l'une de ces institutions, il peut être utile d'étudier les systèmes de contrôle de l'application d'autres instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Plusieurs organes sont chargés des droits de l'homme, qui sont dotés de mécanismes de surveillance ou de contrôle distincts. Ils sont divisés en deux grandes catégories: les organes de la Charte et les organes de traités. Les organes de la Charte tirent leur légitimité de la Charte des Nations Unies¹; ce sont actuellement le Conseil des droits de l'homme, y compris ses organes subsidiaires, le Comité consultatif, le mécanisme d'examen périodique universel et les procédures spéciales². Le Conseil des droits de l'homme a remplacé en 2006 la Commission des droits de l'homme qui avait été créée en 1946.
3. Les organes de traités veillent à l'application d'instruments juridiques précis. Ils ont donc un mandat plus restreint que celui des organes de la Charte et ils s'adressent à un public moins large. On peut les définir comme étant des comités composés d'experts indépendants qui analysent des instruments relatifs aux droits de l'homme sur le plan technique alors que le Conseil des droits de l'homme est une plate-forme à vocation plus politique. La prise de décisions au sein des organes de traités se fait généralement par consensus, tandis que les organes de la Charte décident à la majorité³. Il existe neuf conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, et à chacune d'elle correspond un organe de traité chargé de surveiller l'application des dispositions qu'elle contient. Les organes de traités sont composés d'experts indépendants qui examinent les rapports des Etats parties, les communications ou les plaintes individuelles. Dans l'ensemble, hormis quelques différences notables, ils appliquent des méthodes de contrôle similaires⁴.

¹ Charte des Nations Unies et Statut de la Cour internationale de justice, San Francisco, 1945.

² Bibliothèque Dag Hammarskjöld Guides de recherche: <http://research.un.org/fr>.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

-
4. On trouvera ci-après une analyse des organes de la Charte et des organes de traités, qui devrait donner une idée claire des systèmes de surveillance respectifs de ces organes et de l'intérêt qu'ils pourraient présenter pour le système de contrôle de l'OIT.

I. Les organes de la Charte

a) Procédures et examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme

5. Créé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 60/251 adoptée en 2006, le Conseil des droits de l'homme est chargé de favoriser la promotion et la défense des droits de l'homme à travers le monde⁵. Il est composé de 47 Etats membres des Nations Unies élus par l'Assemblée générale et a pour mandat d'examiner tous les aspects thématiques et les situations concernant les droits de l'homme⁶. Il a mis en place trois procédures principales pour suivre la situation des droits de l'homme à l'échelle mondiale: l'examen périodique universel, le comité consultatif et la procédure de plainte. De plus, le conseil a recours aux procédures spéciales des Nations Unies établies en 1947 par son prédécesseur.

b) L'examen périodique universel

6. L'examen périodique universel (EPU) consiste à passer en revue la manière dont les droits de l'homme ont été respectés dans l'ensemble des Etats membres des Nations Unies au cours d'un cycle donné. Cet exercice, piloté par les Etats sous les auspices du Conseil des droits de l'homme, offre à chaque Etat la possibilité de présenter les mesures qu'il a prises pour améliorer la situation des droits de l'homme sur son territoire⁷. La résolution 5/1 adoptée par le Conseil des droits de l'homme en 2007 définit les principaux éléments et modalités de l'EPU⁸. Le groupe de travail chargé de l'EPU tient trois sessions de deux semaines par année, au cours desquelles 16 Etats sont examinés. Trois Etats membres du conseil (la troïka) assument les fonctions de rapporteurs pour l'examen de chaque pays. Les examens reposent sur des informations émanant de l'Etat examiné, d'experts indépendants et de groupes de défense des droits de l'homme, d'organes de traités, d'autres organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes comme les commissions nationales des droits de l'homme⁹. Ainsi, 48 pays sont examinés chaque année et la totalité des Etats membres de l'ONU le sont au cours du cycle complet de l'EPU¹⁰. Le groupe de travail établit pour chaque pays un rapport qui contient le résumé des débats et les conclusions ou recommandations formulées¹¹. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a constitué une base de données spéciale qui réunit tous les rapports ainsi

⁵ Résolution A/RES/60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁶ <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx#ftn1>

⁷ <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

⁸ Résolution A/HRC/RES/5/1, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*.

⁹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>

¹⁰ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx>

¹¹ Bibliothèque Dag Hammarskjöld Guides de recherche: <http://research.un.org/fr>.

établis ¹². L'EPU est un système de contrôle unique en son genre, fondé sur l'égalité et la méthode de l'examen par les pairs.

c) Le Comité consultatif

7. Le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme est composé de 18 experts indépendants provenant de régions différentes et ayant des parcours professionnels variés, qui agissent à titre personnel. Sorte de laboratoire d'idées du Conseil, il remplace la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, qui appartenait à la Commission des droits de l'homme ¹³. Ce comité, qui se réunit deux fois par an, met ses compétences techniques au service du Conseil des droits de l'homme, peut formuler des propositions de recherche. Il n'adopte pas de résolutions ni de décisions, son rôle se limitant à donner des conseils orientés vers la mise œuvre sur des questions thématiques ¹⁴.

La procédure de requête

8. En vertu de la résolution 5/1 adoptée en 2007, le Conseil des droits de l'homme a mis en place une procédure de requête pour traiter un ensemble de violations flagrantes et systématiques, attestées par des éléments dignes de foi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales ¹⁵. Cette procédure s'applique aux communications émanant d'un individu, d'un groupe d'individus ou d'organisations non gouvernementales (ONG) qui affirment être victimes d'une violation des droits de l'homme ou avoir une connaissance sûre de telles violations. Elle est confidentielle et appliquée dans une optique favorable à la victime, et elle vise l'impartialité, l'objectivité et l'efficacité ¹⁶.
9. Le président du groupe de travail des communications effectue un premier tri des communications, en se fondant sur les critères de recevabilité énoncés aux paragraphes 85 à 88 de la résolution 5/1. Si la communication n'est pas rejetée, elle est transmise à l'Etat intéressé. Deux groupes de travail distincts – le groupe de travail des communications et le groupe de travail des situations – sont chargés d'examiner les communications et de porter les violations persistantes à l'attention du Conseil des droits de l'homme ¹⁷. Les mesures envisageables consistent à garder la situation à l'examen, charger un expert indépendant de faire rapport au conseil ou recommander au Haut-Commissariat de fournir une assistance technique ¹⁸.

¹² <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>

¹³ Bibliothèque Dag Hammarskjöld Guides de recherche: <http://research.un.org/fr>.

¹⁴ <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/AboutAC.aspx>

¹⁵ Résolution A/HRC/RES/5/1, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, paragr. 85. La procédure de requête a remplacé la procédure établie par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, en date du 27 mai 1970, telle qu'elle a été révisée par la résolution 2000/3 du Conseil, en date du 19 juin 2000. Voir: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/ReviewComplaintProcedure.aspx>.

¹⁶ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>

¹⁷ Résolution A/HRC/RES/5/1, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, paragr. 89 à 99.

¹⁸ *Ibid.*, paragr. 109.

Les procédures spéciales

10. Le Conseil des droits de l'homme est chargé des procédures spéciales initialement mises en place par la Commission des droits de l'homme. Ces procédures font appel à des experts indépendants des droits de l'homme, investis d'un mandat dans une fonction donnée, d'un mandat thématique ou d'un mandat par pays. Les mandataires sont soit une personne – dénommée rapporteur spécial –, soit un groupe de travail composé de cinq membres¹⁹. Ils sont nommés par le Conseil des droits de l'homme et agissent à titre individuel. La durée de leur mandat est limitée à six ans au maximum, et le critère d'indépendance des candidats est censé être un gage d'impartialité, d'intégrité et de bonne foi²⁰. Le 27 mars 2015, on recensait 41 mandats thématiques et 14 mandats par pays.
11. Les mandataires disposent de plusieurs moyens pour promouvoir et surveiller le respect des droits de l'homme. Ils peuvent effectuer des visites sur le terrain pour évaluer la situation des droits de l'homme au niveau national. Ils peuvent aussi adresser des communications sous forme d'appels urgents ou de lettres aux Etats ou à d'autres entités pour demander des éclaircissements ou des mesures. Ils peuvent enfin élaborer des études thématiques, concevoir des normes et des directives relatives aux droits de l'homme, participer à des consultations d'experts, favoriser la sensibilisation aux droits de l'homme et proposer une assistance technique²¹.

II. Les organes de traités

12. Outre les organes et procédures mis en place en vertu de la Charte, neuf organes de traités ayant des mandats liés aux instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme dont ils sont chargés sont établis au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies. Bien que, d'une manière générale, leur composition et leur fonctionnement soient assez similaires, il existe des différences et des procédures spéciales. Les paragraphes qui suivent offrent une vue d'ensemble des mécanismes de surveillance des organes de traités.
13. Chaque organe de surveillance fait l'objet d'une brève introduction générale, suivie de la présentation du système de contrôle. Sont ensuite expliquées les obligations redditionnelles et les autres procédures ainsi que les types de documents établis par les organes de surveillance.

a) Le Comité des droits de l'homme

14. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies est composé de 18 experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les Etats parties²². Le pacte est un traité multilatéral adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, et entré en vigueur le 23 mars 1976. Il compte 74 signataires et 168 parties. Il fait obligation aux Etats parties de

¹⁹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>

²⁰ Résolution A/HRC/RES/5/1, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, paragr. 39 à 53.

²¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>

²² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976. Voir: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/Membership.aspx>. Voir également: <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/CCPR.aspx>.

respecter les droits civils et politiques des personnes, à savoir le droit à la vie, à la liberté de religion, à la liberté d'expression, le droit de réunion, les droits électoraux et le droit à une procédure régulière et à un procès équitable. Il s'accompagne de deux protocoles facultatifs. Le premier établit un mécanisme de plainte individuelle en vertu duquel des particuliers peuvent présenter des communications au Comité des droits de l'homme pour dénoncer une violation des droits énoncés dans le pacte. Ce mécanisme a engendré un corpus complexe de quasi-jurisprudence relative à l'interprétation et à l'application des dispositions du pacte²³. Le deuxième protocole facultatif vise à l'abolition de la peine de mort²⁴ en ce sens qu'il abolit la peine de mort, mais que les pays ont eu la possibilité de formuler une réserve leur permettant de maintenir la peine de mort pour les crimes de caractère militaire, d'une gravité extrême, commis en temps de guerre.

15. Le Comité des droits de l'homme se réunit trois fois par an pendant quatre semaines pour étudier les rapports quinquennaux des Etats membres sur le respect de leurs obligations découlant du pacte et examiner les communications individuelles concernant les Etats parties aux protocoles facultatifs. La procédure de présentation de rapports est régie par l'article 40 du pacte, et une procédure de plainte interétatique est prévue à l'article 41²⁵. Le Comité des droits de l'homme ne dispose pas d'un système permettant de diligenter des enquêtes sur des allégations de violations graves ou systématiques du pacte.
16. Tous les Etats parties sont tenus de présenter régulièrement des rapports au Comité des droits de l'homme sur la manière dont les dispositions du pacte sont mises en œuvre. Dans un premier temps, les Etats doivent soumettre un rapport dans un délai d'un an à compter de leur adhésion au pacte et, par la suite, chaque fois que le comité en fait la demande, généralement tous les quatre ans. Le comité examine chaque rapport et fait part de ses préoccupations et recommandations à l'Etat partie sous la forme d'«observations finales».
17. Par ailleurs, le Comité des droits de l'homme élabore des observations générales qui ont pour but de préciser la portée et le sens des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces observations générales aident les Etats parties à comprendre la manière dont le comité interprète les obligations que chacun d'eux a contractées en adhérant au pacte. Chaque observation générale porte sur un article particulier du pacte. Il arrive aussi – plus rarement – que le comité fasse une déclaration de fond, comparable à des messages ou des communiqués de presse, concernant les pratiques d'un Etat ou une situation préoccupante, et commente tel ou tel changement survenu au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies. En outre, le comité organise des discussions générales pour recueillir l'avis d'autres organismes des Nations Unies, d'institutions nationales de défense des droits de l'homme, d'ONG et d'acteurs concernés de la société civile sur des sujets d'intérêt.

²³ Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976. Signataires: 35, parties: 115.

²⁴ Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, adopté et proclamé par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/128 du 15 décembre 1989. Signataires: 37, parties: 81.

²⁵ A ce jour, cette procédure n'a jamais été utilisée.

b) Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

18. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels supervise la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui est un traité multilatéral apparenté au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce pacte a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et est entré en vigueur le 3 janvier 1976. Il fait obligation aux parties d'œuvrer pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, à savoir le droit au travail, le droit à la santé, le droit à l'éducation, ainsi que le droit à un niveau de vie suffisant²⁶.
19. Le Protocole facultatif relatif aux droits économiques, sociaux et culturels permet aux parties de reconnaître que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a compétence pour examiner les communications émanant de particuliers²⁷.
20. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est composé de 18 experts indépendants et surveille l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ses membres sont élus pour un mandat de quatre ans, la moitié d'entre eux tous les deux ans. Le comité tient deux sessions par an à Genève: une session plénière de trois semaines et une session d'une semaine du groupe de travail de présession.
21. Les Etats sont tenus de soumettre un rapport initial sur l'application des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans un délai de deux ans à compter de leur adhésion et, par la suite, des rapports périodiques tous les cinq ans. Conformément à la procédure de présentation de rapports, chaque Etat partie doit soumettre, premièrement, un document de base commun contenant des informations générales le concernant, un cadre pour la protection des droits de l'homme et des informations sur la non-discrimination et l'égalité et, deuxièmement, un document spécifique à l'instrument contenant des informations précises sur l'application des articles 1 à 15 du pacte et des éclaircissements sur toute législation ou politique mise en place en vue de l'application du pacte²⁸.
22. Après que les Etats parties ont soumis leurs rapports, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels confie dans un premier temps l'examen du rapport au groupe de travail de présession, composé de cinq membres, qui se réunit six mois avant le Comité plénier. Le groupe de travail de présession soumet ensuite une liste de questions écrites à l'Etat partie concerné, qui est prié d'y répondre avant de se présenter à la date prévue devant le comité.

²⁶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976. Signataires: 5, parties: 164.

²⁷ Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/63/117 du 10 décembre 2008. Signataires: 5, parties: 164.

²⁸ Voir: *Directives concernant les rapports spécifiques que les Etats parties doivent soumettre conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, document E/C.12/2008/2, 24 mars 2009. Pour des directives plus précises concernant la présentation et le contenu des rapports, le Secrétaire général des Nations Unies a publié une *Compilation des directives générales concernant la présentation et le contenu des rapports à présenter par les Etats parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme tient également une liste de tous les rapports soumis par les Etats parties, voir: <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-economic-social-and-cultural-rights/>.

-
23. Les représentants de chaque Etat qui présente un rapport sont invités à instaurer un dialogue constructif avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les observations finales sont ensuite rédigées puis adoptées par consensus après des discussions à huis clos. Une liste des observations finales peut être consultée sur la page Web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ²⁹.
24. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels peut, dans ses observations finales, demander expressément à un Etat partie de lui communiquer des renseignements ou des données statistiques supplémentaires avant la date de présentation du rapport suivant ³⁰. Si le comité ne peut pas obtenir les renseignements voulus, il peut demander à l'Etat partie d'accepter la visite d'une mission d'assistance technique composée d'un ou de deux de ses membres. Si l'Etat partie n'accepte pas la mission d'assistance proposée, le comité peut faire des recommandations au Conseil économique et social ³¹.
25. En outre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels peut examiner les communications individuelles faisant état de violations du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par des Etats parties au protocole facultatif. Les communications interétatiques sont régies par l'article 10 du protocole facultatif, mais cette procédure n'a jamais été utilisée. Il n'existe aucun mécanisme permettant de prendre des mesures d'urgence, mais le comité peut mettre en place une procédure d'enquête dans le cas de violations graves ou systématiques de l'un quelconque des droits énoncés dans le pacte en vertu de l'article 11 du protocole facultatif. Les Etats parties peuvent refuser à tout moment de participer à la procédure d'enquête, en refusant de reconnaître la compétence du comité en la matière.
26. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels peut formuler des observations générales sur l'interprétation à donner aux dispositions du pacte et pour aider les Etats parties à s'acquitter de leurs obligations. Il peut en outre publier des lettres ouvertes et des déclarations pour préciser sa position quant à certaines obligations découlant du pacte à la suite d'événements importants ou en réponse à d'autres questions concernant sa mise en œuvre ³².

c) Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

27. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est un organe composé d'experts indépendants qui surveille l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale par les Etats parties à cette convention ³³. Il se réunit à Genève et tient normalement deux sessions annuelles de trois semaines chacune.

²⁹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=5

³⁰ Voir: *Autres activités menées par les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme et participation des parties prenantes à l'action des organes conventionnels*, document HRI/MC/2013/3 des Nations Unies, 22 avril 2013, paragr. 8. Cette procédure est rarement utilisée.

³¹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-economic-social-and-cultural-rights/>

³² *Ibid.*

³³ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 (XX) du 21 décembre 1965, entrée en vigueur le 4 janvier 1969. Signataires: 87, parties: 177.

-
28. Par ailleurs, un mandat de Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination fondée sur la race, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée a été créé. Comme cela a été mentionné plus haut, le mandat de rapporteur spécial fait partie des procédures spéciales mises en place par le Conseil des droits de l'homme³⁴. Le Rapporteur spécial actuel sur les formes de discrimination raciale, M. Mutuma Ruteere (Kenya), a été chargé par le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 7/34, de se concentrer sur plusieurs questions relatives à la discrimination raciale³⁵. Conformément à son mandat, le rapporteur spécial transmet à l'Etat concerné des appels urgents et des communications concernant des allégations de violation relatives à des formes contemporaines de racisme, de discrimination fondée sur la race, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, afin d'inciter les autorités nationales à enquêter sur tous les faits ou cas individuels signalés. Il peut également rassembler des informations en se rendant directement dans les pays et soumettre des rapports annuels au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations Unies sur les activités prévues dans le cadre de son mandat³⁶.
29. Tous les Etats parties sont tenus de présenter à intervalles réguliers au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des rapports sur l'application des dispositions de la convention. Ils doivent initialement faire rapport un an à compter de leur adhésion à la convention et, par la suite, tous les deux ans. Le comité examine chaque rapport et fait part de ses préoccupations et recommandations à l'Etat partie sous la forme d'observations finales³⁷. A l'instar de la procédure de présentation de rapports établie en vertu des pactes de 1966 relatifs aux droits de l'homme, chaque Etat partie doit soumettre, premièrement, un document de base commun contenant des informations générales le concernant, un cadre pour la protection des droits de l'homme et des informations sur la non-discrimination et l'égalité et, deuxièmement, un document spécifique à l'instrument contenant des informations précises sur l'application des articles 1 à 7 de la convention, ainsi que des éclaircissements sur toute législation ou politique visant à mettre en œuvre ses dispositions³⁸. Le comité engage ensuite un dialogue constructif avec chaque Etat partie qui a rempli ses obligations en matière de présentation des rapports. Le comité dispose également d'une procédure de suivi pour demander d'autres informations ou d'éventuels rapports complémentaires sur les mesures prises par l'Etat partie pour donner effet à ses recommandations³⁹.
30. Outre la procédure de présentation de rapports, la convention met en place trois mécanismes au moyen desquels le comité remplit ses fonctions de contrôle: l'examen des plaintes individuelles, l'examen des plaintes interétatiques et la procédure d'alerte rapide⁴⁰.
31. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale peut examiner des pétitions individuelles faisant état d'une violation de la convention par un Etat partie qui a fait la

³⁴ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx>

³⁵ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/OverviewMandate.aspx>

³⁶ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/IndexSRRacism.aspx>

³⁷ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>

³⁸ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx>

déclaration requise à l'article 14 de la convention ⁴¹. Cet article énonce également les critères auxquels toute plainte doit répondre pour être examinée par le comité ⁴². Les décisions rendues par le comité sont compilées dans une base de données qui peut être consultée en ligne ⁴³.

32. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale prévoit un mécanisme permettant aux Etats de dénoncer une violation de ses dispositions par un autre Etat ⁴⁴. Une commission de conciliation ad hoc peut alors être constituée, mais la procédure de plainte interétatique n'a jamais été utilisée à ce jour. La convention prévoit également un mécanisme permettant de résoudre les différends qui opposent des Etats parties à propos de l'interprétation de la convention ⁴⁵. Dans le cadre de cette procédure, les négociations peuvent être suivies d'un arbitrage. Si les parties ne s'entendent pas sur la procédure d'arbitrage dans un délai de six mois, l'un des Etats peut porter le différend devant la Cour internationale de Justice, à moins qu'un Etat ait annoncé au moment de ratifier la convention ou d'y adhérer qu'il choisissait de ne pas participer à la procédure ⁴⁶.
33. Il existe une procédure spéciale pour les questions urgentes. En cas de violation grave de la convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale peut déclencher une procédure d'alerte rapide pour prévenir toute aggravation de la situation. En pareil cas, l'Etat en cause est prié de donner des informations et de prendre une décision qui réponde aux préoccupations exprimées et recommande des mesures à prendre ⁴⁷. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a publié une liste des décisions récemment prises dans le cadre de cette procédure ⁴⁸.
34. Le comité rend publique son interprétation des dispositions de la convention dans des «recommandations générales». Il peut également publier des rapports sur des questions de fond et organiser des débats thématiques ⁴⁹. Le comité émet des recommandations sous la forme d'observations finales après réception des rapports de l'Etat concerné.

⁴¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx> et <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>. Au mois de juin 2014, 55 Etats avaient accepté le mécanisme de plainte du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

⁴² http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/#Individual_Complaints

⁴³ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=6&DocTypeID=17

⁴⁴ Articles 11 à 13 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁴⁵ Article 22 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁴⁶ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>

⁴⁷ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx>

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>

d) Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

35. Dans de nombreuses régions du monde, on a assisté au cours des années soixante à une prise de conscience des discriminations à l'égard des femmes et à la multiplication des organisations qui luttent contre les effets de la discrimination fondée sur le sexe⁵⁰. Cette situation a conduit à l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1981⁵¹.
36. L'Assemblée générale a adopté le 6 octobre 1999 un protocole facultatif à cette convention, qui comprend 21 articles⁵². Les Etats qui ratifient ce protocole reconnaissent que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes est habilité à recevoir et examiner les communications soumises par des particuliers ou des groupes de particuliers relevant de sa compétence. Le protocole facultatif est entré en vigueur le 22 décembre 2000⁵³.
37. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a été institué en 1982; il se compose de 23 experts des questions concernant les femmes, qui sont originaires du monde entier⁵⁴. Le comité suit l'évolution des droits des femmes dans les Etats parties. Il surveille la mise en œuvre des mesures prises à l'échelon national pour honorer les obligations qui découlent de la convention. Ses membres sont nommés pour un mandat de quatre ans, la moitié d'entre eux étant élus tous les deux ans afin de garantir un équilibre entre le renouvellement de la composition du comité et la continuité requise⁵⁵. Le bureau du comité se compose d'un président, de trois vice-présidents et d'un rapporteur, qui ont tous un mandat de deux ans.
38. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies a décidé en 1994 de nommer un Rapporteur spécial chargé de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences⁵⁶. Conformément à son mandat, M^{me} Rashida Manjoo (Afrique du Sud), rapporteure spéciale depuis août 2009, a pour mission de:
- a) rechercher et obtenir des informations relatives à la violence dirigée contre les femmes, à ses causes et à ses conséquences auprès des gouvernements, des organes créés en vertu d'instruments internationaux, des institutions spécialisées, des autres rapporteurs spéciaux qui s'occupent de diverses questions touchant les droits de l'homme et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, y compris les organisations féminines, et réagir efficacement à ces informations;

⁵⁰ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>

⁵¹ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981. Signataires: 99, parties: 189.

⁵² <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/>

⁵³ Résolution A/RES/54/4 du 15 octobre 1999, Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Signataires: 80, parties: 106. Voir: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=fr.

⁵⁴ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>

⁵⁵ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>

⁵⁶ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

-
- b) recommander les mesures à prendre et les moyens à mettre en œuvre aux niveaux national, régional et international pour éliminer la violence contre les femmes, en faire disparaître les causes et remédier à ses conséquences;
 - c) collaborer étroitement avec toutes les procédures spéciales et autres mécanismes du Conseil des droits de l'homme et les organes créés en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme, en tenant compte de la demande que le conseil leur a adressée de faire état régulièrement et systématiquement dans leurs rapports de la question des droits fondamentaux des femmes, et de coopérer étroitement avec la Commission de la condition de la femme dans l'accomplissement de sa mission;
 - d) continuer d'adopter une approche universelle globale en ce qui concerne l'élimination de la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, y compris les causes de la violence dans les sphères civile, culturelle, économique, politique et sociale ⁵⁷.
39. De plus, le rapporteur spécial transmet aux Etats des appels urgents et des communications concernant la violence envers les femmes, entreprend des visites dans les pays et soumet des rapports thématiques annuels.
40. Par ailleurs, un groupe de travail est chargé de la question de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique. La création de ce groupe de travail par le Conseil des droits de l'homme à sa 15^e session en septembre 2010 a été jugée nécessaire car, malgré de nombreuses réformes constitutionnelles et juridiques visant à intégrer pleinement les droits fondamentaux des femmes dans la législation nationale, les progrès restaient insuffisants ⁵⁸. Le groupe de travail recense, fait connaître et échange, en consultation avec les Etats et d'autres parties prenantes, des avis sur les bonnes pratiques permettant d'éliminer les lois sexistes ⁵⁹.
41. Les Etats parties sont tenus de présenter un rapport national au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans un délai d'un an à compter de la ratification ou de l'adhésion. Ils sont ensuite tenus de le faire tous les quatre ans ou chaque fois que le comité en fait la demande ⁶⁰. Le comité examine les rapports des Etats, qui décrivent les mesures prises au niveau national pour améliorer la situation des femmes. Au cours de discussions avec des fonctionnaires de l'Etat, les membres du comité formulent des observations au sujet du rapport et obtiennent des informations complémentaires.
42. Après réception des rapports périodiques, le comité réunit un groupe de travail de présession composé de cinq membres, qui présélectionne des enjeux et des questions que le Comité plénier examinera lors de sa session suivante. Les Etats parties ont la possibilité de répondre à cette liste avant cette session et le dialogue constructif auquel elle donnera lieu. Le comité adopte ensuite des observations finales, qui comportent généralement une partie sur les progrès réalisés par l'Etat concerné dans l'application de la convention, une liste des facteurs et difficultés pouvant entraver cette application, les principaux sujets de préoccupation et des recommandations. Le comité tient également une liste des observations finales ⁶¹. Cette procédure fondée sur le dialogue, mise au point par le comité,

⁵⁷ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

⁵⁸ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx>

⁵⁹ A sa 23^e session, le Conseil des droits de l'homme a adopté par consensus la résolution 23/7 par laquelle il a reconduit le mandat du groupe de travail pour une période de trois ans.

⁶⁰ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>

⁶¹ *Ibid.*

s'est révélée utile, car elle permet aux participants de procéder à des échanges de vues et à une analyse précise des politiques antidiscriminatoires des divers pays ⁶².

43. Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit deux procédures de contrôle; une procédure de présentation des communications par des particuliers et une procédure d'enquête. Les femmes peuvent, à titre individuel, adresser une communication au comité pour dénoncer une violation des droits énoncés dans la convention. Tous les recours internes doivent avoir été épuisés avant l'examen de ces communications individuelles. La procédure d'enquête permet au comité d'effectuer des enquêtes dans les cas de violations graves ou systématiques des droits des femmes ⁶³.
44. La convention prévoit en outre une procédure de plainte interétatique à l'article 29. En cas d'échec des négociations, il est nécessaire de recourir à l'arbitrage. Si ce recours ne donne aucun résultat satisfaisant, l'une des parties peut porter le différend devant la Cour internationale de Justice, à moins qu'un Etat ait annoncé qu'il se retirait de la procédure au moment de ratifier la convention ou d'y adhérer. La convention ne prévoit aucun mécanisme d'intervention d'urgence.
45. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes élabore plusieurs types de documents normatifs. Il formule des recommandations générales et des suggestions. Les recommandations générales s'adressent aux Etats et portent sur toute question concernant les femmes qui, selon le comité, doit retenir l'attention des Etats parties. Ainsi, les recommandations générales ne portent pas nécessairement sur un article donné de la convention. Le comité peut aussi publier des lettres ouvertes et des déclarations pour préciser sa position sur l'évolution de la situation internationale et toute question se rapportant à l'application de la convention ⁶⁴. En outre, des débats thématiques et des conférences sont organisés ⁶⁵.

e) Le Comité contre la torture et le Sous-comité de la prévention de la torture

46. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants fait obligation aux Etats de prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous leur juridiction, et leur interdit de transférer des personnes vers des pays où il y a lieu de croire qu'elles seront torturées ⁶⁶.

⁶² <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>

⁶³ Une disposition permet de formuler une réserve: les Etats sont autorisés à déclarer qu'ils n'acceptent pas la procédure d'enquête.

⁶⁴ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987. Signataires: 81, parties: 158.

-
47. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 18 décembre 2002 un protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture, qui est entré en vigueur le 22 juin 2006⁶⁷. Ce protocole met en place un système de visites régulières sur les lieux de détention, effectuées par des organismes internationaux et nationaux, afin de prévenir les actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Un Sous-comité de la prévention de la torture a été établi en vertu du protocole, qui est chargé d'effectuer des visites et de donner aux Etats parties et aux institutions nationales des conseils spécialisés concernant la création de mécanismes nationaux de prévention⁶⁸.
48. Le Comité contre la torture est composé de dix experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre de la convention. Il tient deux sessions annuelles d'une durée de deux semaines à Genève, pendant lesquelles il examine en moyenne huit ou neuf rapports soumis par des Etats⁶⁹. A chaque session, le comité examine les rapports d'un certain nombre d'Etats parties. Chaque rapport est examiné oralement en présence d'un ou de plusieurs représentants de l'Etat concerné, après quoi le comité adopte ses conclusions et recommandations⁷⁰.
49. Nous l'avons vu, un Sous-comité de la prévention de la torture a été adjoint au Comité contre la torture. Il s'agit d'un nouveau type d'organe de traité du système des droits de l'homme des Nations Unies, qui se fonde sur une conception novatrice, axée sur le long terme et volontariste de la prévention de la torture et des mauvais traitements. Ce sous-comité est composé de 25 experts indépendants et impartiaux élus par les Etats, qui sont originaires de différentes régions du monde⁷¹. Ses deux principales fonctions consistent à effectuer des visites dans les Etats parties et à fournir des services consultatifs. Conformément au protocole facultatif, le sous-comité bénéficie d'un accès sans restriction à tous les lieux où pourraient se trouver des personnes privées de liberté, à leurs installations et équipements ainsi qu'à tous les renseignements pertinents⁷². L'article 17 du protocole facultatif fait obligation aux Etats parties de créer un mécanisme national de prévention. Le protocole facultatif et le Sous-comité de la prévention de la torture ont été conçus pour guider les Etats parties dans l'établissement de ces mécanismes.
50. Un groupe de travail est chargé de préparer l'examen des communications individuelles reçues en vertu de l'article 22 de la convention. Le groupe de travail examine l'admissibilité et le bien-fondé des communications et fait des recommandations au comité⁷³.

⁶⁷ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 2002 à sa cinquante-septième session dans la résolution A/RES/57/199, entré en vigueur le 22 juin 2006. Signataires: 75, parties: 79.

⁶⁸ Résolution A/RES/57/199, articles 5 à 10. Voir également: <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>.

⁶⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>

⁷⁰ <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>

⁷¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx>

⁷² *Ibid.*

⁷³ <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>

-
51. En 1985, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a ordonné la nomination d'un Rapporteur spécial chargé d'examiner les questions se rapportant à la torture ⁷⁴. En mars 2014, le Conseil des droits de l'homme a prorogé ce mandat de trois ans par sa résolution 25/13 ⁷⁵. Le rapporteur spécial actuel est M. Juan Méndez (Argentine). Le mandat du rapporteur spécial s'applique à tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié la convention. Ce mandat comprend trois activités principales: premièrement, adresser aux Etats des appels urgents concernant des personnes qui seraient menacées de torture, ou des communications sur des cas de torture allégués; deuxièmement, effectuer des visites d'inspection dans les pays; et, troisièmement, présenter des rapports annuels sur les activités, le mandat et les méthodes de travail du rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale ⁷⁶. A la différence des mécanismes de plainte des organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme, le rapporteur spécial n'est pas tenu d'attendre que les voies de recours internes soient épuisées pour intervenir ⁷⁷.
52. Conformément à l'article 19 de la convention, chaque partie est tenue de présenter au comité un rapport sur les mesures prises pour donner effet à ses engagements en vertu de la convention dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur, puis tous les quatre ans ou à la demande du comité. Les rapports périodiques sont constitués de trois parties: des informations sur la mise en œuvre de la convention, les renseignements demandés par le Comité contre la torture et des informations sur les mesures prises pour donner suite aux conclusions et recommandations précédemment formulées par le comité ⁷⁸. Une liste de questions est d'abord établie par deux membres du comité désignés comme rapporteurs pour l'Etat en question. Cet Etat peut répondre et envoyer des représentants auprès de l'ONU afin de nouer un dialogue constructif. Dans sa réponse à l'Etat, le comité décrit les aspects positifs et les sujets de préoccupation, et formule des recommandations sur cette base ⁷⁹.
53. Le comité peut connaître des plaintes individuelles alléguant la violation de droits inscrits dans la convention par des Etats parties qui ont fait la déclaration requise selon l'article 22 de la convention. En février 2014, 65 Etats avaient accepté les mécanismes de plainte prévus dans la convention contre la torture.
54. L'article 21 de la convention établit un mécanisme de plainte interétatique, tandis que l'article 30 prévoit un mécanisme visant à régler les différends entre Etats concernant l'interprétation ou l'application de la convention. La séquence est la suivante: premièrement, des négociations, puis un arbitrage et, si les parties ne sont toujours pas parvenues à se mettre d'accord dans un délai de six mois, saisine de la Cour internationale de Justice, sauf option de retrait de la part de l'un des Etats. Le Comité contre la torture n'est pas doté d'un mécanisme d'intervention d'urgence.

⁷⁴ Résolution E/CN.4/RES/1985/33, *Anti-Torture Initiative*.

⁷⁵ Document A/HRC/25/L.25, *Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants: mandat du rapporteur spécial*. Voir également: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx>.

⁷⁶ Pour le mandat complet, voir: document A/HRC/25/L.25, *Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants: mandat du rapporteur spécial*.

⁷⁷ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx>

⁷⁸ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>

⁷⁹ *Ibid.*

-
55. En cas de violation grave ou systématique de l'un ou l'autre droit inscrit dans la convention, le Comité contre la torture a mandat, en vertu de l'article 20, pour engager une procédure d'enquête. En vertu de l'article 28, les Etats parties peuvent refuser de participer à une telle procédure, en déclarant au moment où ils signent la convention, la ratifient ou y adhèrent qu'ils ne reconnaissent pas la compétence conférée au comité en matière d'enquêtes⁸⁰.
56. Le Comité contre la torture publie des commentaires généraux sur des questions thématiques liées à la teneur de la convention. Il peut aussi rédiger des lettres ouvertes et des déclarations dans lesquelles il précise sa position quant à l'évolution de la situation internationale et à d'autres questions susceptibles d'avoir une incidence sur la mise en œuvre de la convention. En outre, avant d'adopter un commentaire général, il participe à des discussions thématiques et à des conférences avec les acteurs concernés⁸¹.

f) Le Comité des droits de l'enfant

57. La Convention relative aux droits de l'enfant énonce les droits des enfants dans les domaines civil, politique, économique, social, culturel et de la santé⁸². Elle est assortie de trois protocoles facultatifs⁸³.
58. Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants fait obligation aux parties d'adopter des lois interdisant sur leur territoire la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.
59. Le deuxième Protocole facultatif à la Convention concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés vise à protéger les enfants contre leur recrutement et leur utilisation dans les hostilités. Les Etats ne doivent pas recruter d'enfants de moins de 18 ans sur les champs de bataille ni procéder à la conscription de soldats de moins de 18 ans et devraient prendre toutes les mesures possibles pour éviter de tels recrutements, démobiliser toute personne de moins de 18 ans conscrite ou utilisée dans les hostilités, et proposer des services de réadaptation physique et psychologique. En outre, les Etats parties sont tenus de faciliter l'intégration sociale des anciens enfants combattants. Enfin, les groupes armés

⁸⁰ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

⁸³ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000, entré en vigueur le 18 janvier 2002. Signataires: 121, parties: 169. Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000, entré en vigueur le 12 février 2002. Signataires: 129, parties: 159. Résolution A/RES/66/138, adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2011, Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, 27 janvier 2012, entré en vigueur le 14 avril 2014. Signataires: 49, parties: 17.

indépendants des forces armées d'un pays ne devraient en aucune circonstance enrôler ou faire participer aux hostilités des personnes de moins de 18 ans ⁸⁴.

60. Le troisième protocole facultatif à la convention, et le plus récent, établit une procédure de présentation de communications qui permet aux enfants ressortissants d'Etats ayant ratifié le protocole de déposer une plainte pour violation de leurs droits directement auprès du Comité des droits de l'enfant, si aucune solution n'a pu être trouvée au niveau national. Le troisième protocole prévoit deux nouveaux moyens par lesquels les enfants peuvent dénoncer les violations de leurs droits: une procédure de présentation de communications et une procédure d'enquête.
61. Le Comité des droits de l'enfant est constitué de 18 experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre de la convention. Il se réunit à Genève et tient normalement trois sessions par an consistant en une plénière de trois semaines et une réunion de présession d'une semaine.
62. De plus, une fonction de Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants a été créée pour répondre aux inquiétudes croissantes concernant l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales et la vente d'enfants. Le rapporteur spécial a pour mandat d'enquêter sur l'exploitation des enfants dans le monde et de soumettre des rapports, comprenant notamment des recommandations en faveur de la protection des enfants concernés, à l'Assemblée générale et à la Commission des droits de l'homme ⁸⁵. La rapporteure spéciale actuelle, M^{me} Maud de Boer-Buquicchio (Pays-Bas), a été nommée en 2014 pour une période de trois ans. Le mandat du rapporteur spécial couvre les questions relatives à l'exploitation sexuelle d'enfants en ligne et dans le cadre du tourisme, des voyages et des grandes manifestations sportives, à la prostitution des enfants, à la pornographie mettant en scène des enfants, à la traite des enfants et à la vente d'enfants à des fins d'adoption illicite, de trafic d'organes, de mariage d'enfants et de travail forcé. Les recommandations du rapporteur s'adressent principalement aux gouvernements, aux organismes des Nations Unies, au secteur privé et aux organisations non gouvernementales ⁸⁶.
63. Tous les Etats parties ont l'obligation de présenter régulièrement au comité des rapports sur la façon dont les dispositions de la convention sont mises en œuvre, tout d'abord deux ans après avoir adhéré à la convention et, ensuite, tous les cinq ans. Un rapport doit se composer d'un document de base commun contenant des informations générales sur l'Etat en question et d'un document relatif à l'instrument contenant des informations précises sur la mise en œuvre de la convention et de ses protocoles facultatifs. Le comité examine chaque rapport et fait part de ses préoccupations et recommandations à l'Etat partie sous la forme d'observations finales ⁸⁷.
64. Comme nous l'avons vu, le Comité des droits de l'enfant est chargé d'examiner les plaintes individuelles déposées en vertu du troisième protocole facultatif, conformément aux règles de procédure du protocole ⁸⁸. En outre, le comité peut ouvrir des enquêtes en cas de violation grave ou systématique de tout droit inscrit dans la convention. Les Etats

⁸⁴ <https://childrenandarmedconflict.un.org/mandate/opac/>

⁸⁵ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>

⁸⁸ Pour des explications détaillées sur les procédures en vertu du troisième protocole facultatif, voir: <https://www.crin.org/fr/guides-pratiques/guides-juridiques/mecanisme-de-plaintes-de-la-cde>.

peuvent décider de ne pas participer à la procédure d'enquête en déclarant au moment où ils signent la convention, la ratifient ou y adhèrent qu'ils ne reconnaissent pas la compétence conférée au comité en matière d'enquêtes.

65. Les communications interétatiques sont régies par l'article 12 du troisième protocole facultatif, qui établit la procédure de dénonciation par un Etat de violations commises par un autre Etat partie à la convention. Cette procédure est celle qui offre les plus larges possibilités de dénonciation de violations potentielles des droits de l'enfant, car elle n'exige pas que des enfants victimes se fassent personnellement connaître⁸⁹. Les deux Etats concernés doivent avoir déclaré accepter cette procédure, qui est rarement utilisée. Par ailleurs, le mandat du Comité des droits de l'enfant ne comporte pas d'interventions d'urgence.
66. Le comité rend publique son interprétation de la convention dans des commentaires généraux sur telle ou telle disposition ou sur des questions thématiques. Il peut aussi adopter une déclaration pour préciser sa position quant à l'évolution de la situation internationale et à toute autre question liée à la mise en œuvre de la convention. De plus, il organise des discussions générales pour recueillir l'avis de parties prenantes et d'experts sur la mise en œuvre de certaines dispositions de la convention.

g) Le Comité pour les travailleurs migrants

67. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a pour principal objectif de renforcer le respect des droits de l'homme des migrants⁹⁰. Elle vise à établir des normes minimales sur les travailleurs migrants et les membres de leur famille, auxquelles les Etats parties devraient se conformer indépendamment du statut des migrants⁹¹.
68. Le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est l'organe qui est chargé de surveiller la mise en œuvre de la convention par ses Etats parties. Il se compose de 14 experts indépendants élus pour un mandat de quatre ans par les Etats parties à la convention. Chaque membre doit être ressortissant d'un Etat partie à la convention, être d'une haute intégrité et posséder des compétences reconnues dans le domaine du droit international des droits de l'homme. Le comité se réunit à Genève et tient normalement deux sessions par an⁹².
69. La Commission des droits de l'homme a créé en 1999 la fonction de Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants⁹³. Le rapporteur actuel est M. François Crépeau (Canada). Son mandat couvre tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié la convention. Le

⁸⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-rights-of-the-child/>

⁹⁰ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

⁹¹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme: la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et son comité, fiche d'information n° 24 (Rev.1), Nations Unies, New York et Genève, 2005.

⁹² <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>

⁹³ Résolution E/CN.4/RES/1999/44, *Droits de l'homme des migrants*, Résolution de la Commission des droits de l'homme 1999/44.

rapporteur spécial n'est pas tenu d'attendre pour intervenir que toutes les voies de recours nationales aient été épuisées⁹⁴.

70. Les Etats sont tenus de soumettre leur rapport initial dans un délai d'un an après avoir adhéré à la convention, et les autres tous les cinq ans. Afin d'alléger le travail administratif du comité, il existe aussi une procédure simplifiée de présentation de rapports, dans le cadre de laquelle il est dérogé à l'obligation de présenter les rapports dans leur forme classique, ceux-ci étant alors uniquement constitués de la liste des questions soulevées par le comité et des réponses de l'Etat partie⁹⁵.
71. L'article 77 de la convention régit la procédure de plainte individuelle, qui permet au Comité pour les travailleurs migrants d'examiner des cas spécifiques de violation alléguée de la convention. Le mécanisme de plainte individuelle, dans le cadre duquel des communications individuelles peuvent être prises en compte si l'Etat concerné a fait la déclaration requise, n'est pas encore entré en vigueur⁹⁶. L'article 74 de la convention prévoit une procédure de plainte interétatique, qui n'a jamais été utilisée à ce jour. Le comité n'est doté d'aucun mécanisme d'intervention d'urgence ou d'enquête.
72. Après qu'un Etat a présenté son rapport, le Comité pour les travailleurs migrants formule des recommandations sous la forme d'observations finales⁹⁷. Il peut aussi publier des commentaires généraux visant à préciser la portée et la signification des dispositions de fond de la convention, guidant ainsi les Etats dans la mise en application de celle-ci⁹⁸.

h) Le Comité des droits des personnes handicapées

73. Le Comité des droits des personnes handicapées supervise la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées par les moyens suivants: présentation de rapports par les Etats, plaintes individuelles, procédures d'alerte précoce et d'appel urgent et demandes d'enquête⁹⁹. En outre, il formule des commentaires généraux et organise des discussions générales. La convention est dotée d'un système spécial de mécanismes nationaux de suivi. Selon son article premier, elle a pour objet de «promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque»¹⁰⁰.
74. Le Comité des droits des personnes handicapées est composé de 18 experts indépendants, élus pour un mandat de quatre ans, et tient deux sessions annuelles à Genève. Les Etats doivent soumettre un rapport initial dans un délai de deux ans après avoir adhéré à la convention, puis des rapports périodiques sur la mise en œuvre des dispositions de la

⁹⁴ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

⁹⁵ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>

⁹⁶ Ce mécanisme de plainte individuelle entrera en vigueur lorsque dix Etats parties auront fait la déclaration requise selon l'article 77. Voir: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#interstate>.

⁹⁷ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Convention relative aux droits des personnes handicapées, résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 24 janvier 2007, résolution A/RES/61/106, article premier.

¹⁰⁰ *Ibid.*

convention tous les quatre ans ¹⁰¹. Conformément à l'article 35 de la convention, les rapports doivent comprendre, premièrement, un document de base commun et un cadre pour la protection des droits de l'homme et, deuxièmement, un document spécifique à l'instrument ¹⁰². Une procédure simplifiée de présentation de rapports a été adoptée à la dixième session du comité en septembre 2013.

75. Si un Etat partie a ratifié le protocole facultatif se rapportant à la convention, le Comité des droits des personnes handicapées est chargé d'examiner les plaintes individuelles. Une décision sur le fond est rendue, dans laquelle la responsabilité de l'Etat est éventuellement établie si la plainte est déclarée recevable ¹⁰³.
76. Le Comité des droits des personnes handicapées ne dispose pas de procédure pour les plaintes interétatiques, mais est doté d'une procédure spéciale d'alerte précoce et d'appel urgent par laquelle des particuliers ou des ONG peuvent demander au comité que des mesures particulières soient prises ¹⁰⁴. De plus, une procédure d'enquête confidentielle est établie à l'article 6 du protocole facultatif, qui autorise le comité à enquêter sur des allégations de violation grave ou systématique de la convention.
77. Par ailleurs, les articles 33 à 39 de la convention prévoient un type spécial de mécanisme national de suivi, auquel sont associées les institutions nationales de défense des droits de l'homme et la société civile ¹⁰⁵. En vertu de l'article 33, les Etats ont l'obligation de désigner un point de contact pour les questions relatives au handicap et de créer un dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention, tandis que la société civile est invitée à participer pleinement à cette fonction de suivi.
78. Un mandat de rapporteur spécial a été institué en 2014, qui consiste à améliorer le dialogue, favoriser l'échange d'informations, formuler des recommandations, fournir une assistance technique, mener des actions de sensibilisation et coopérer avec les autres mécanismes des Nations Unies pour faire progresser les droits des personnes handicapées. La première rapporteure spéciale est M^{me} Catalina Devandas Aguilar (Costa Rica) ¹⁰⁶.
79. Le Comité des droits des personnes handicapées publie des commentaires généraux sur l'une ou l'autre disposition de la convention, des thèmes particuliers ou des questions générales qui se posent dans le contexte de la convention. Il prononce de temps à autre des déclarations sur le fond et organise des discussions thématiques et des conférences.

i) Le Comité des disparitions forcées

80. L'application de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées est supervisée par le Comité des disparitions forcées, qui examine les rapports soumis par les Etats, les plaintes individuelles, les plaintes

¹⁰¹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/>

¹⁰² Convention relative aux droits des personnes handicapées, *op. cit.*, article 35.

¹⁰³ Voir également: document CRPD/C/5/3/(Rev.1), juin 2012, *Directives révisées pour la présentation des communications au Comité des droits des personnes handicapées en application du protocole facultatif se rapportant à la convention, adoptées par le Comité des droits des personnes handicapées.*

¹⁰⁴ Document CRPD/C/5/4, *Méthodes de travail du Comité des droits des personnes handicapées*, adoptées à sa cinquième session (11-15 avril 2011), paragr. 26-29.

¹⁰⁵ *Ibid.*, paragr. 38-42.

¹⁰⁶ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/CatalinaDevandas.aspx>

interétatiques et les demandes d'action en urgence, et procède à des enquêtes ¹⁰⁷. Le comité publie aussi des commentaires généraux et des déclarations de fond et organise des discussions thématiques. La convention vise à prévenir les disparitions forcées qui sont réputées constituer un crime contre l'humanité lorsqu'elles sont pratiquées de manière généralisée ou systématique ¹⁰⁸. Le Comité des disparitions forcées est composé de dix experts indépendants élus pour un mandat de quatre ans conformément à l'article 26 de la convention. Le comité tient deux sessions annuelles à Genève, chacune d'une durée de deux semaines environ ¹⁰⁹.

81. Les Etats parties à la convention doivent présenter un rapport initial dans un délai de deux ans à compter de la date d'adhésion; ce rapport doit comprendre un document de base commun et un document spécifique à l'instrument ¹¹⁰. Après que le comité a examiné le rapport soumis par l'Etat, il adopte des observations finales généralement composées d'une partie sur les aspects positifs, d'une autre sur les préoccupations et les recommandations connexes et d'une demande de suivi.
82. Le Comité des disparitions forcées est chargé d'examiner les plaintes individuelles déposées pour violation alléguée de la convention si l'Etat visé a fait la déclaration requise selon l'article 31 de la convention ¹¹¹. Une fois la plainte déclarée recevable, le comité rend une décision sur le fond et détermine si l'Etat s'est rendu coupable de violation de la convention. Un mécanisme de plainte interétatique est établi à l'article 32 de la convention. Les deux Etats concernés doivent avoir accepté cette procédure, qui n'a jamais été utilisée à ce jour ¹¹². En outre, l'article 30 de la convention prévoit une procédure spécifique pour les demandes d'action en urgence. En vertu de cette procédure, le comité demande à l'Etat des renseignements sur la situation de la personne disparue et peut faire des recommandations pour aider le gouvernement à localiser et protéger la personne recherchée. Ces recommandations portent aussi parfois sur des mesures transitoires à prendre pour éviter qu'un dommage irréparable ne soit causé à la victime.
83. Les procédures d'enquête sont instituées à l'article 33 de la convention. Si le comité a été informé, par des renseignements crédibles, qu'un Etat partie porte gravement atteinte aux dispositions de la convention, il peut procéder à une visite dans le pays puis communiquer à l'Etat partie concerné ses observations et recommandations écrites. Comme les autres organes de traités examinés, le Comité des disparitions forcées peut rédiger des

¹⁰⁷ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies, entrée en vigueur le 23 décembre 2010. Voir: <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>.

¹⁰⁸ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies, entrée en vigueur le 23 décembre 2010, article 5.

¹⁰⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>

¹¹⁰ Voir: document CED/C/2, 8 juin 2012, Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, *Directives concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats parties doivent soumettre en application de l'article 29 de la convention, adoptées par le comité à sa deuxième session.*

¹¹¹ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies, entrée en vigueur le 23 décembre 2010, article 31.

¹¹² <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>

commentaires généraux pour préciser la portée et la teneur des dispositions de la convention. Il peut également publier des déclarations de fond et des lettres ouvertes, et organise des discussions thématiques et des conférences. Le comité travaille en étroite coopération avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme ¹¹³.

Conclusions

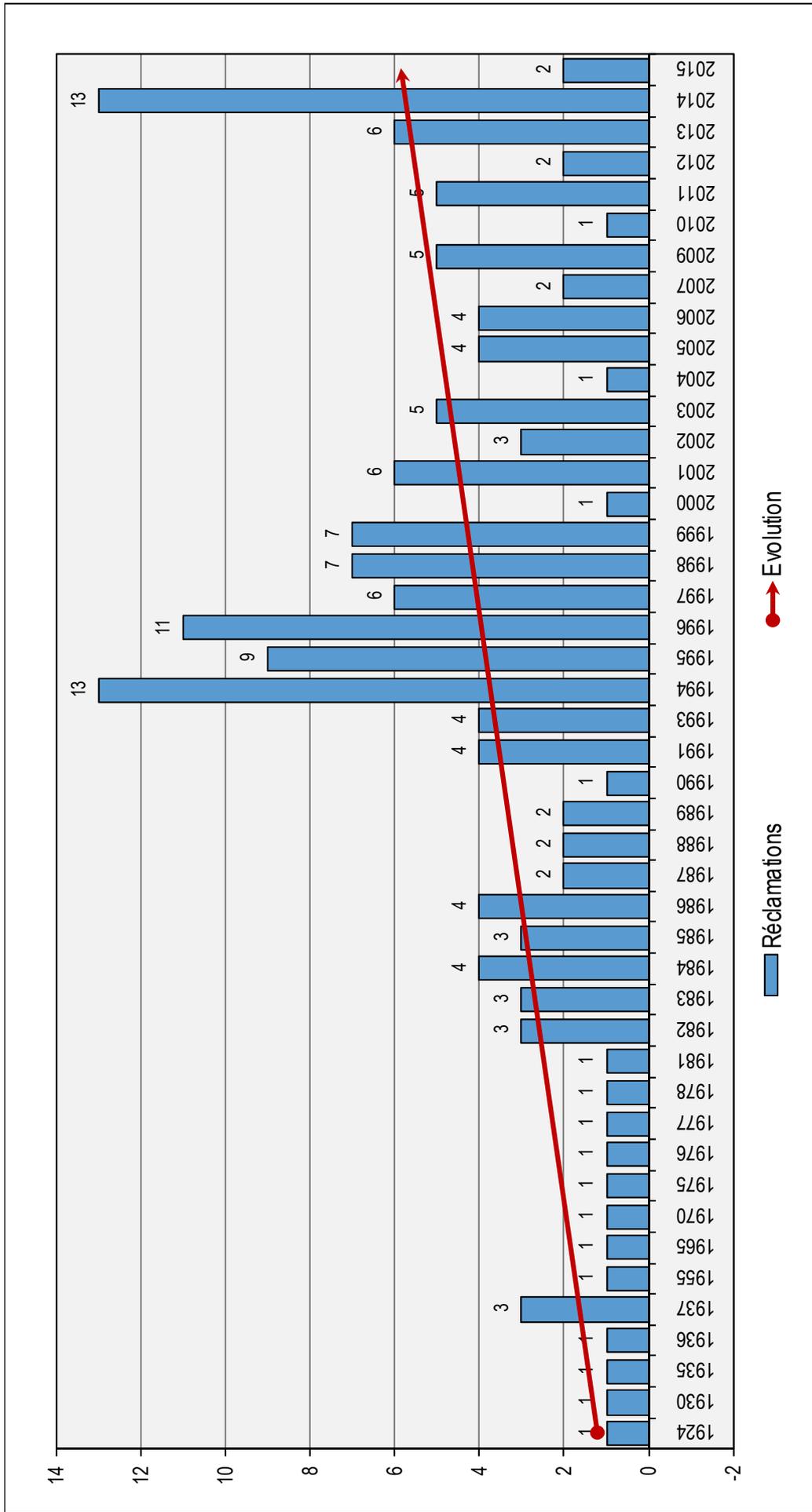
84. Les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme – organes de la Charte et organes de traités – ont mis au point tout un éventail de moyens de contrôle. Le système des Nations Unies, qui évolue constamment, est doté de différentes procédures régissant la présentation de rapports, les plaintes, le suivi, la mise en œuvre, les mesures d'urgence et le règlement des différends au niveau national. Le système de contrôle de l'OIT paraît à certains égards plus complexe et plus perfectionné que celui de nombreux organes de traités mais, sur d'autres points, l'Organisation devrait suivre de près les faits nouveaux dans ce domaine. Une coopération et une coordination étroites entre l'OIT et d'autres institutions des Nations Unies pourraient déboucher sur une conception plus efficace et plus équitable du contrôle au niveau international. La vue d'ensemble qui est présentée ici va dans ce sens.

¹¹³ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, *Relations du Comité des disparitions forcées avec les institutions nationales des droits de l'homme*, document CED/C/6, 28 oct. 2014.

Annexe II. Chiffres et statistiques

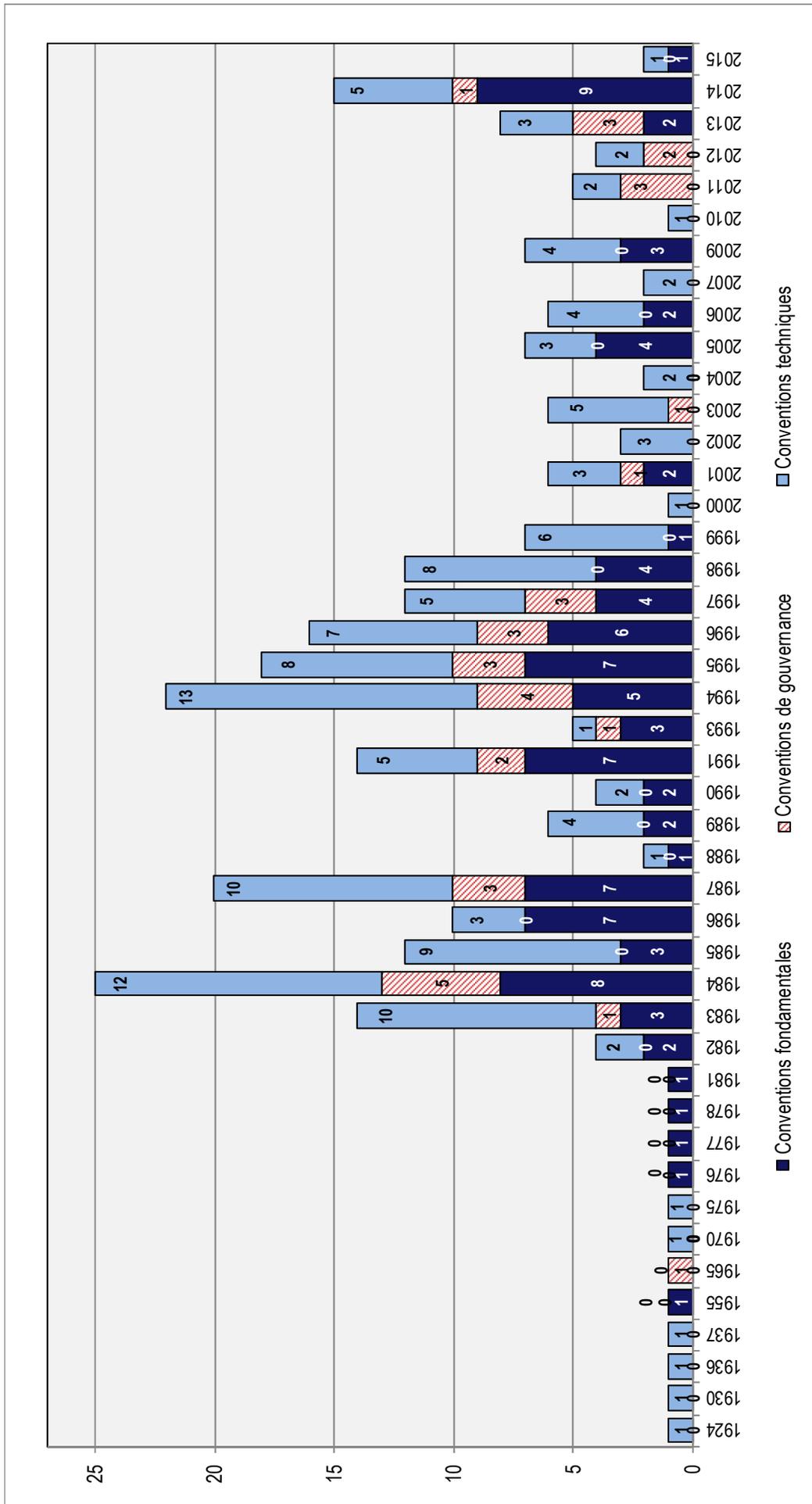
- Figure 1. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et déclarées recevables (1924-2015)
- Figure 2. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1924-2015)
- Figure 3. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, par région, par année et par type de convention (1924-2015)
- Figure 4. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT et nombre de commissions d'enquête (1934-2014)
- Figure 5. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1934-2014)
- Figure 6. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, par région, par année et par type de convention (1934-2014)
- Figure 7. Plaintes déposées auprès du Comité de la liberté syndicale par région (1951-2015)
- Figure 8. Nombre de plaintes provenant de pays d'Afrique (1951-2015)
- Figure 9. Nombre de plaintes provenant de pays d'Asie (1951-2015)
- Figure 10. Nombre de plaintes provenant de pays d'Europe (1951-2015)
- Figure 11. Nombre de plaintes provenant de pays d'Amérique latine (1951-2015)
- Figure 12. Nombre de plaintes provenant de pays d'Amérique du Nord (1951-2015)
- Figure 13. Plaintes déposées auprès du Comité de la liberté syndicale par région (1995-2015)

Figure 1. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et déclarées recevables (1924-2015)*



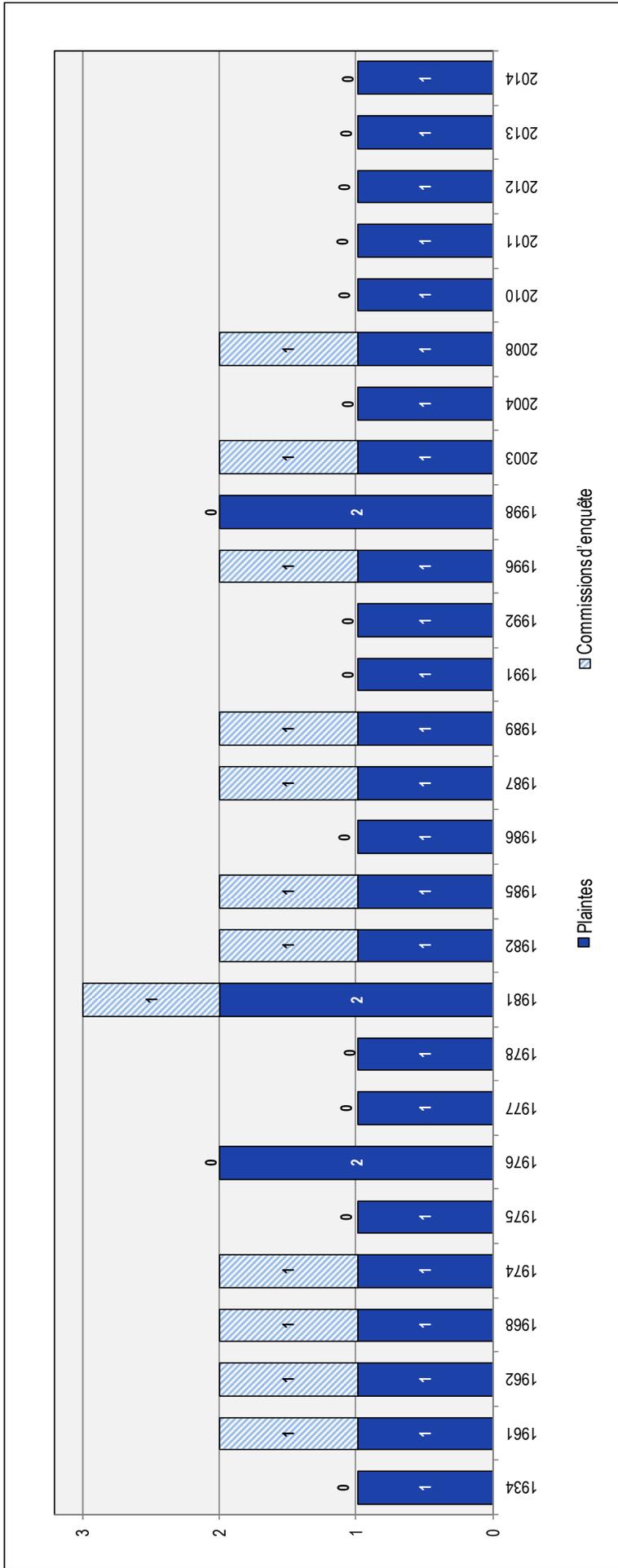
* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une réclamation a été présentée.

Figure 2. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1924-2015)*



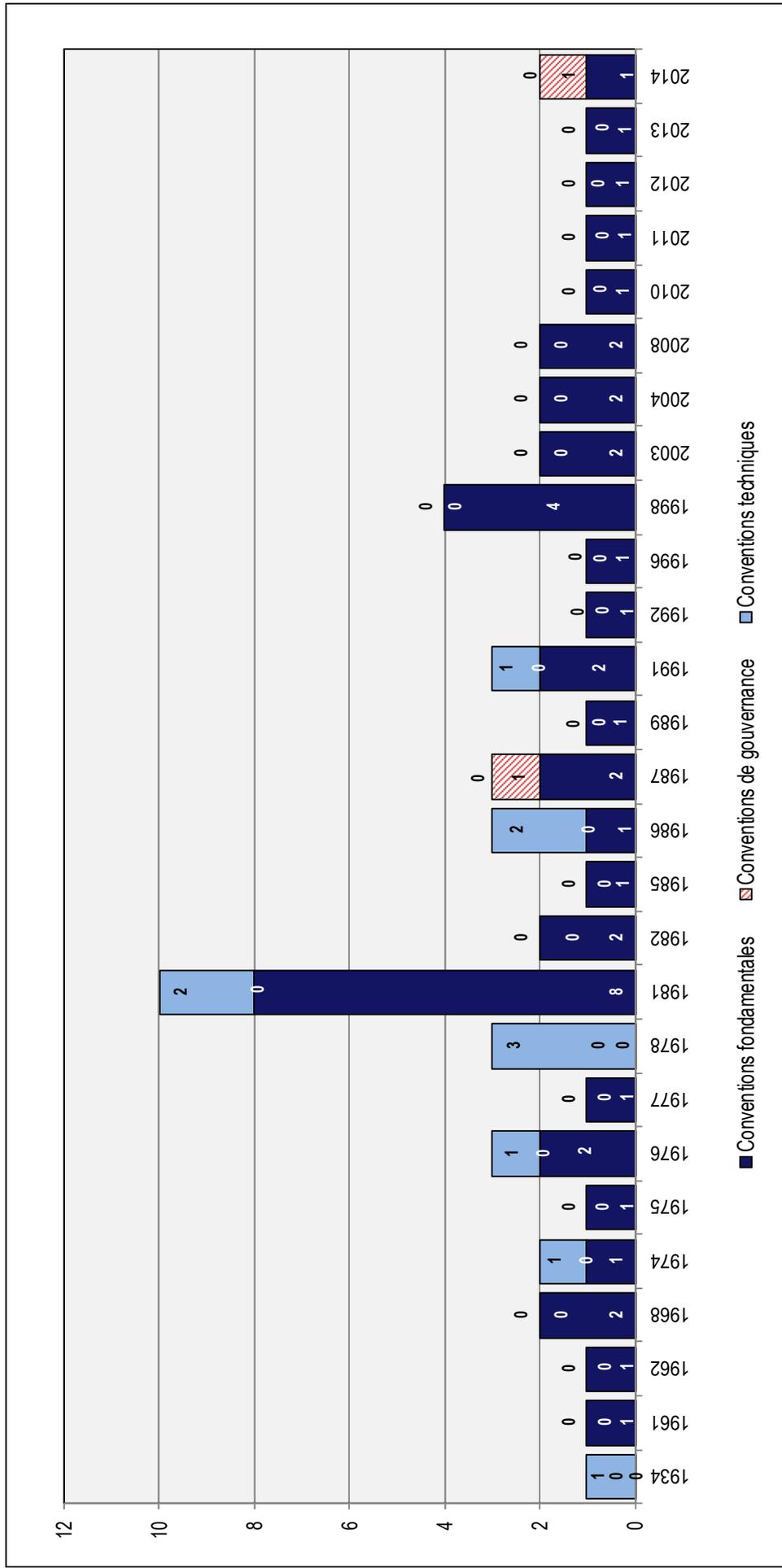
* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une réclamation a été présentée.

Figure 4. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT et nombre de commissions d'enquête (1934-2014)*



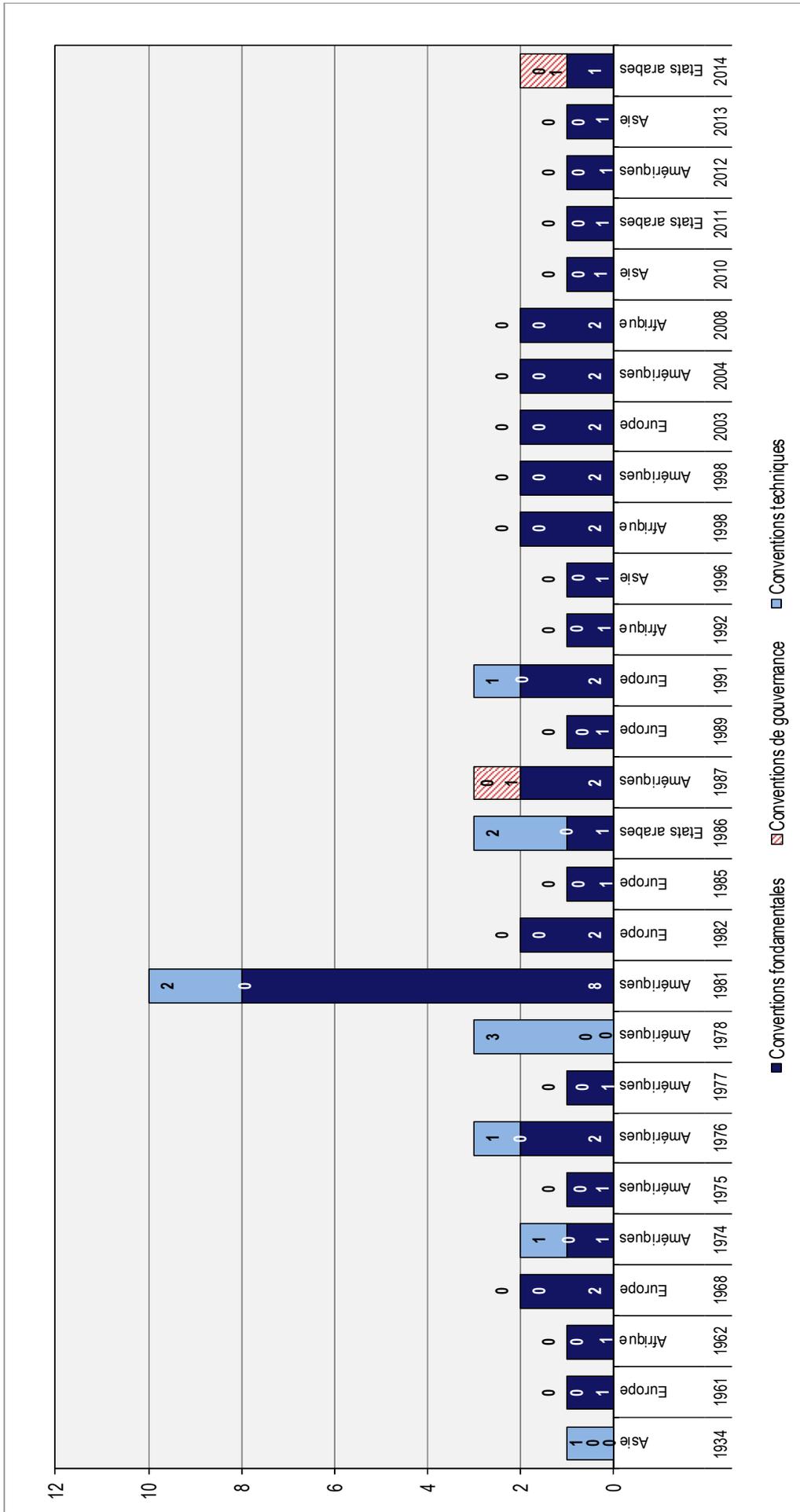
* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une plainte a été déposée.

Figure 5. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1934-2014)*



* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une plainte a été déposée.

Figure 6. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1934-2014)*



* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une plainte a été déposée.

Figure 7. Plaintes déposées auprès du Comité de la liberté syndicale par région (1951-2015)

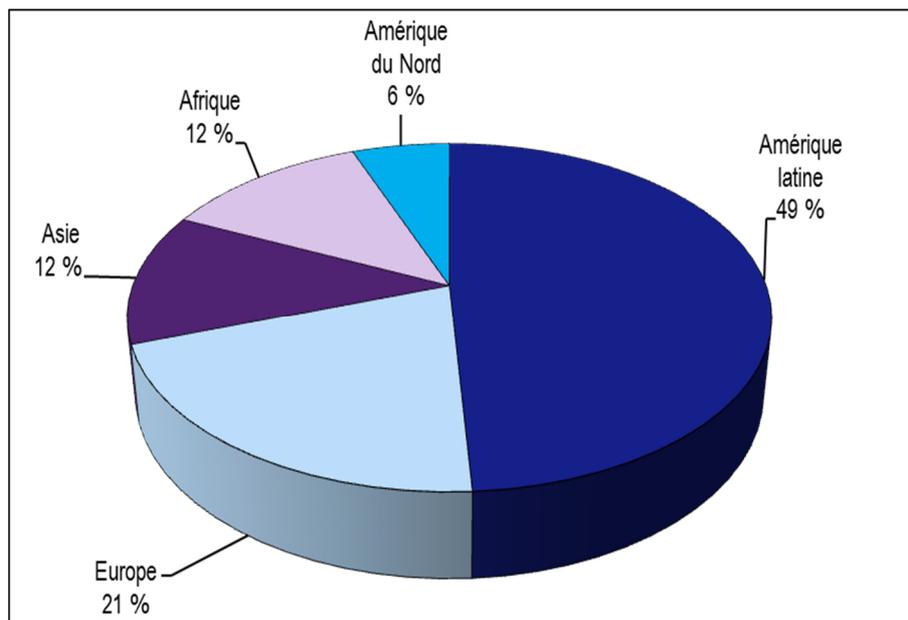


Figure 8. Nombre de plaintes provenant de pays d'Afrique (1951-2015)

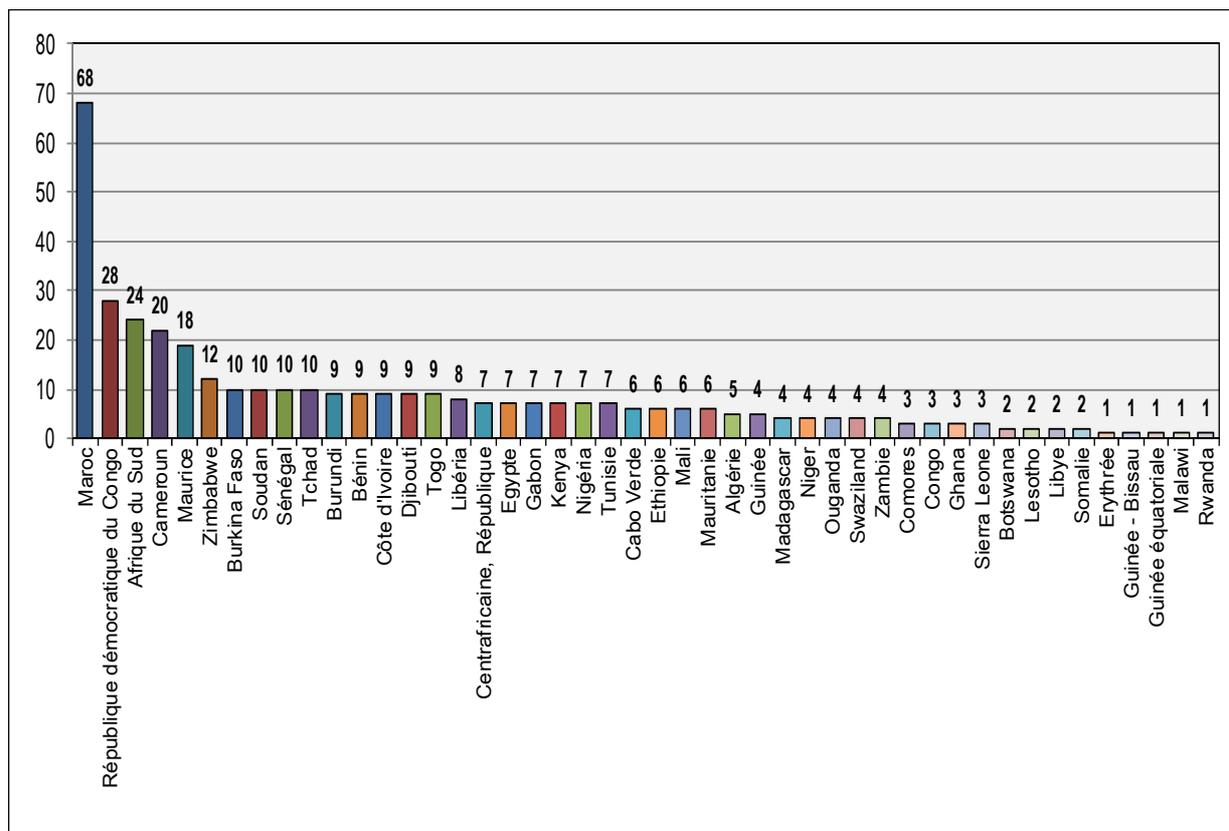


Figure 9. Nombre de plaintes provenant de pays d'Asie (1951-2015)

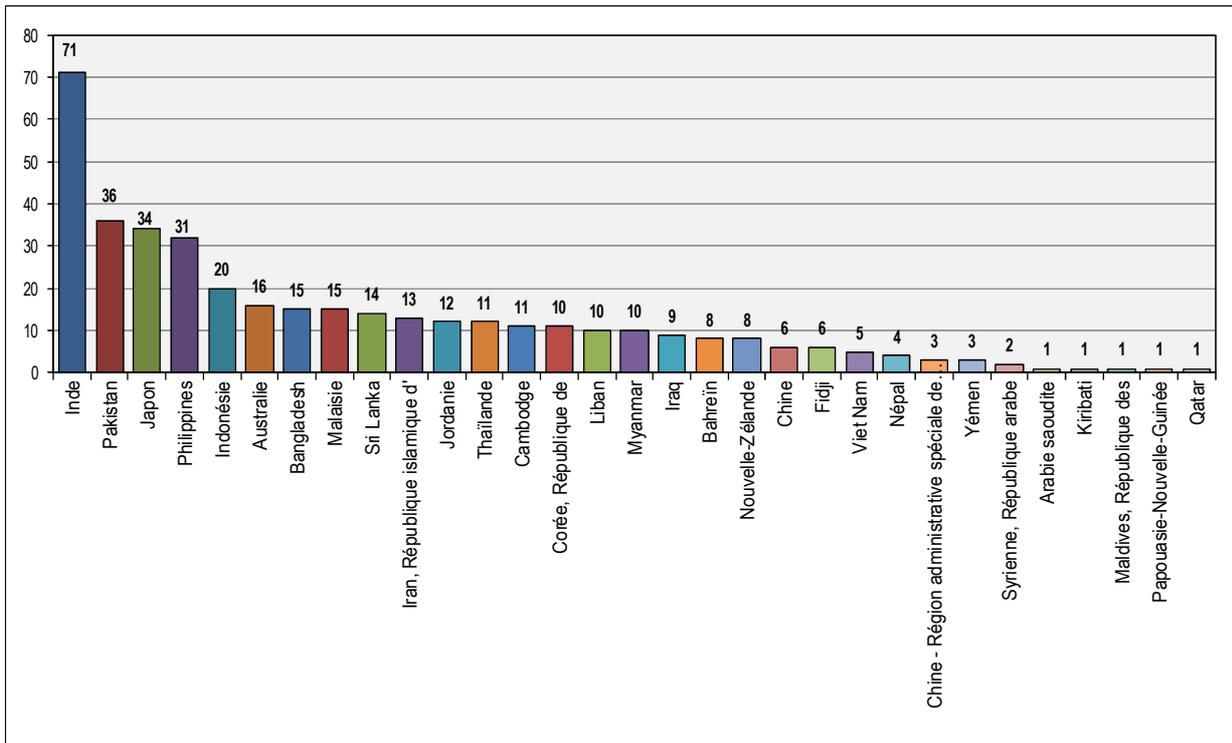


Figure 10. Nombre de plaintes provenant de pays d'Europe (1951-2015)

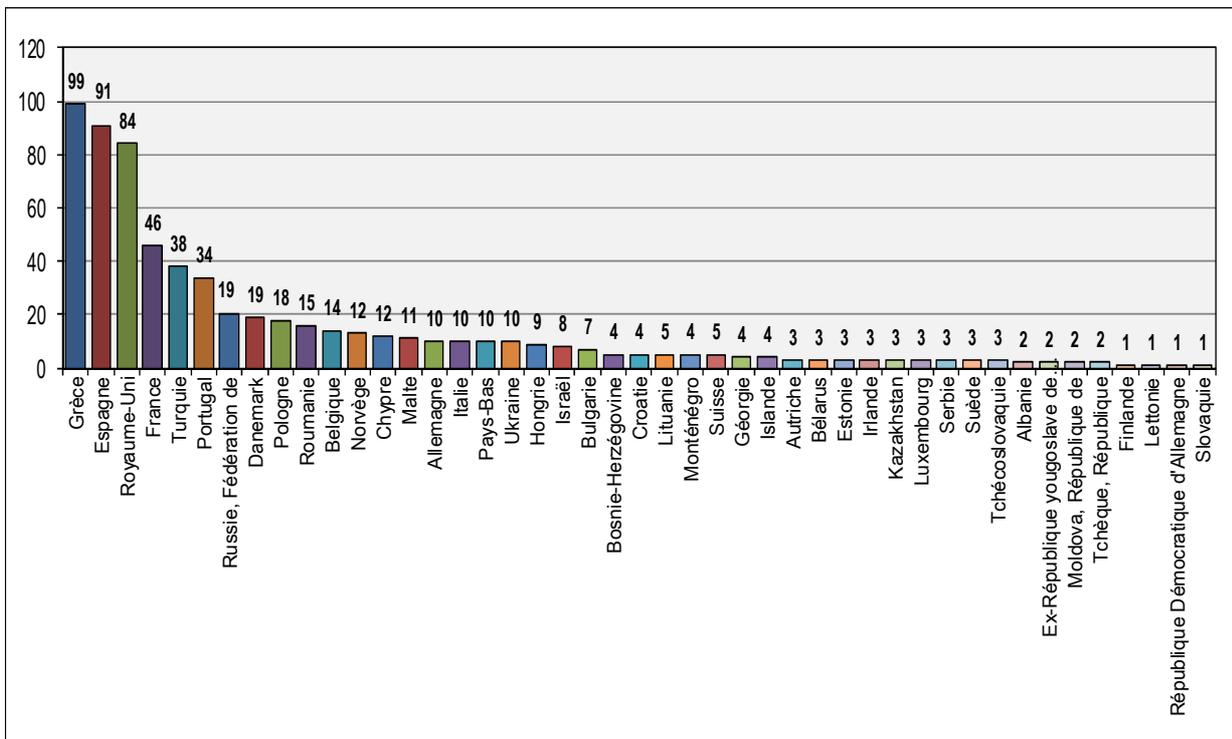


Figure 11. Nombre de plaintes provenant de pays d'Amérique latine (1951-2015)

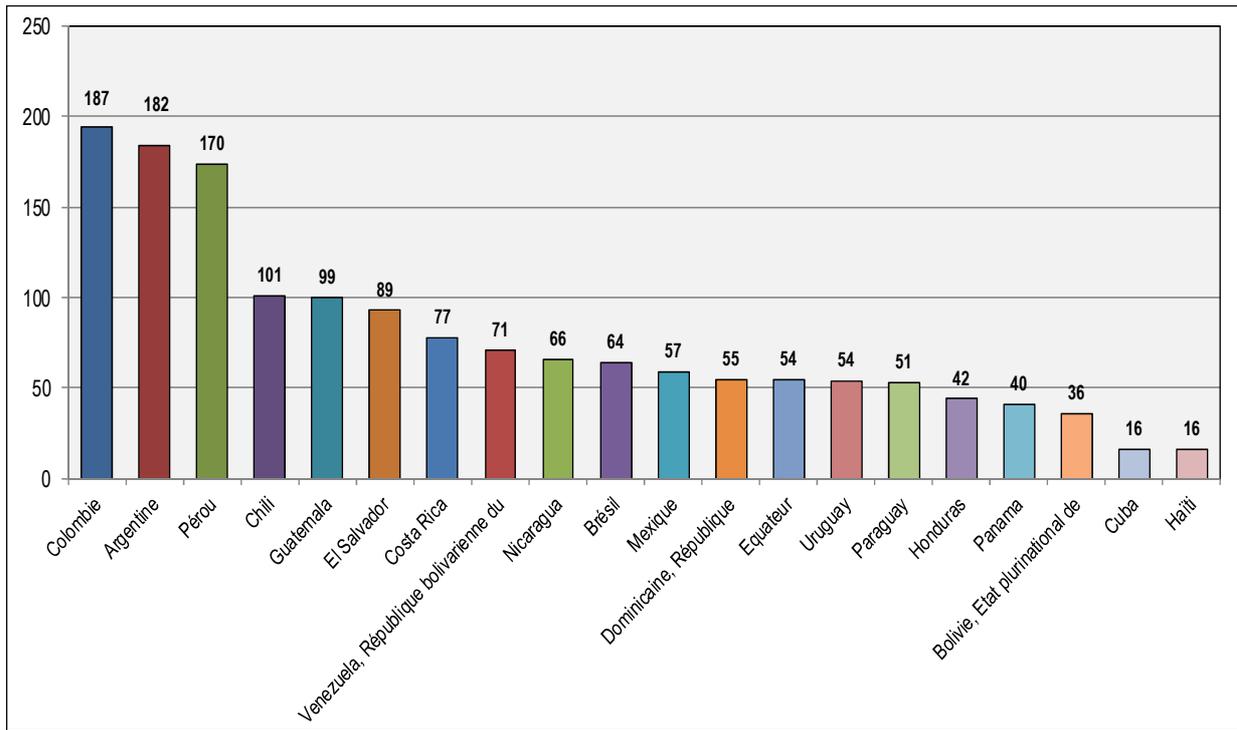


Figure 12. Nombre de plaintes provenant de pays d'Amérique du Nord (1951-2015)

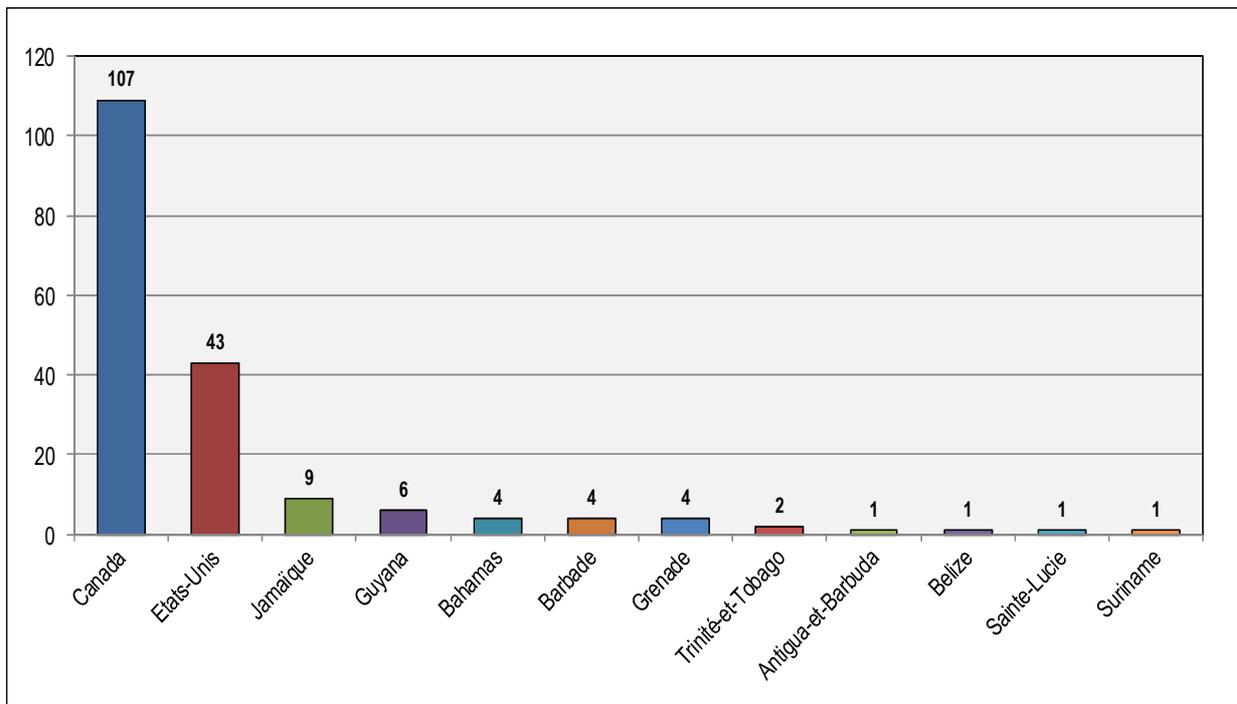
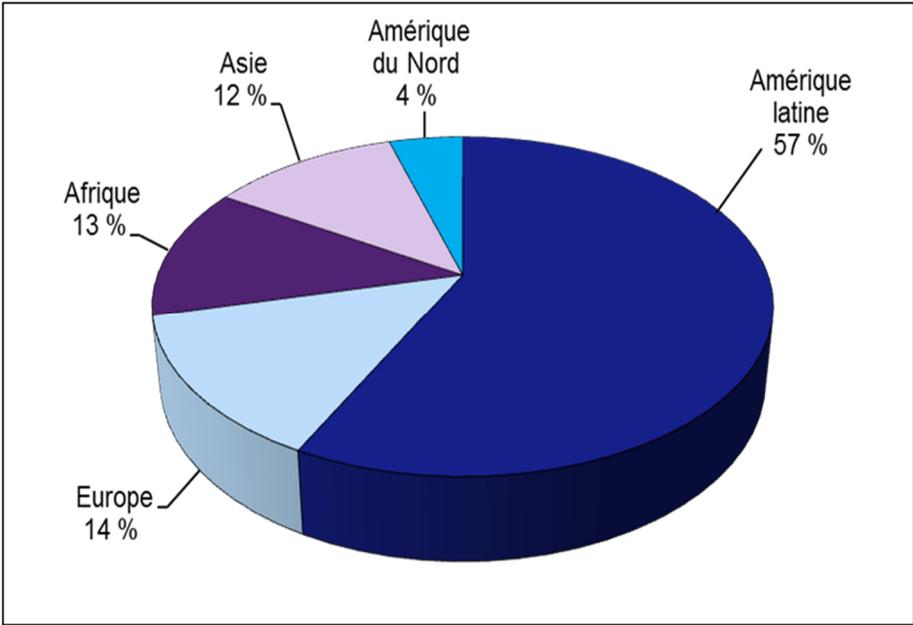


Figure 13. Plaintes déposées auprès du Comité de la liberté syndicale par région (1995-2015)



Document n° 64

GB.329/INS/5, L'initiative sur les normes: suivi du rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale - Renforcement du consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité





Conseil d'administration

329^e session, Genève, 9-24 mars 2017

GB.329/INS/5

Section institutionnelle

INS

Date: 6 mars 2017

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

L'initiative sur les normes: suivi du rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale

Renforcement du consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité

Objet du document

Faisant suite à ses précédentes décisions concernant le rapport conjoint des deux présidents dans le cadre de l'initiative sur les normes, le Conseil d'administration est invité à approuver le plan de travail concernant le renforcement du système de contrôle; à demander au Bureau de prendre les mesures nécessaires pour le mettre en œuvre sur la base des orientations du Conseil d'administration et de lui rendre compte des progrès réalisés à sa 331^e session (novembre 2017); et à réexaminer le plan de travail, qui sera éventuellement révisé à sa 331^e session, dans le contexte de l'examen d'ensemble de l'initiative sur les normes à sa 332^e session (mars 2018) (voir le projet de décision au paragraphe 42).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs stratégiques.

Principal résultat/élément transversal déterminant: Résultat 2: ratification et application des normes internationales du travail, et élément transversal déterminant relatif aux normes internationales du travail.

Incidences sur le plan des politiques: Elles dépendront du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Incidences juridiques: Elles dépendront du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Incidences financières: Elles dépendront du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Suivi nécessaire: Il dépendra du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: GB.328/PV/Projet; GB.328/LILS/2/2; GB.328/INS/6; GB.326/PV; GB.326/LILS/3/1; GB.323/PV; GB.323/INS/5.

Introduction

1. A sa 323^e session (mars 2015), le Conseil d'administration a demandé au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et au président du Comité de la liberté syndicale 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»¹. Après avoir reçu le rapport conjoint, le Conseil d'administration a demandé à ce que des consultations supplémentaires soient organisées² et que des recommandations spécifiques lui soient soumises pour examen à sa session de mars 2017³. Des consultations séparées ont eu lieu avec les trois groupes en janvier et février 2017, garantissant ainsi le tripartisme dans l'élaboration des propositions qui suivent.
2. Dans la Constitution de l'OIT, le système de contrôle se voit attribuer une place centrale au sein de l'Organisation. La ratification et l'application effective des normes internationales du travail sont en effet essentielles pour que l'OIT puisse remplir sa mission qui est de promouvoir la justice sociale. Le système de contrôle de l'OIT est fait d'un ensemble de procédures liées les unes aux autres; elles ont chacune un mandat spécifique et elles doivent fonctionner de façon complémentaire en évitant de se chevaucher. C'est son fonctionnement d'ensemble qui va déterminer l'impact du système. Son renforcement participe à la façon dont l'OIT se donne les moyens de réagir face aux mutations du monde du travail et de montrer la voie à suivre pour réaliser l'objectif global qu'est la garantie d'un travail décent pour tous les hommes et toutes les femmes.
3. Les mandats tripartites ont mis le doigt sur les défis existants et les domaines dans lesquels le système de contrôle pourrait être amélioré. Reflétant certains de ces avis, le rapport conjoint traite d'aspects en rapport avec la transparence, la visibilité et la cohérence, la question des mandats et de l'interprétation des conventions, et le volume de travail, l'efficacité et l'efficacités⁴. A propos du fonctionnement du système de contrôle dans son ensemble, les auteurs du rapport conjoint se demandent si la complexité du système ne risque pas de conduire à un chevauchement des procédures, voire des doublons, et si le système ne comporte pas trop de composantes, ce qui nuirait à la transparence et à l'efficacité des procédures. Le rapport ajoute aussi que des efforts supplémentaires devraient être faits pour rendre le système plus clair et plus facile à utiliser⁵.
4. Ce document contient des propositions visant à répondre aux questions soulevées par les mandats, notamment celles que mentionne le rapport conjoint et celles qui ont été soulevées pendant les consultations de janvier et février 2017, à partir des décisions déjà prises par le

¹ Document [GB.323/PV](#), paragr. 84. Voir également le document [GB.323/INS/5](#), [appendice I](#), et ses annexes contenant une déclaration du groupe gouvernemental et une déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs.

² Document [GB.326/PV](#), paragr. 502.

³ Document [GB.328/PV/Projet](#), paragr. 594.

⁴ Document [GB.326/LILS/3/1](#) (rapport conjoint), paragr. 125-144.

⁵ Rapport conjoint, paragr. 126.

Conseil d'administration⁶. Les consultations ont fourni des pistes utiles et constructives au Bureau. Elles ont confirmé que les dix propositions complémentaires concrètes constituaient un bon point de départ.

5. Le Conseil d'administration continuera d'assumer son rôle habituel en matière de gouvernance du système de contrôle, en examinant notamment les problèmes signalés dans le cadre de l'examen en cours de leurs méthodes de travail par les organes de contrôle⁷. L'examen d'ensemble de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes qu'effectuera le Conseil d'administration à sa 332^e session (mars 2018) offrira une nouvelle occasion d'aborder la question du système de contrôle⁸.

Principes communs devant guider le renforcement du système de contrôle

6. Les avis des mandants divergent sur le fonctionnement du système de contrôle et ses procédures. Mais dans le même temps, il y a convergence de vues sur le résultat attendu des mesures qui permettront d'inscrire dans le cadre constitutionnel un système de contrôle efficient et efficace.

Le système de contrôle est d'une importance indéniable ...

7. Le rôle du système de contrôle consiste à mettre en pratique les valeurs fondatrices et les objectifs constitutionnels de l'OIT. Les mandants tripartites ont souligné l'importance de ce système dans son ensemble, ainsi que celle des diverses procédures de contrôle qui permettent à l'OIT de s'acquitter de sa mission. Toute évolution de ce système doit s'appuyer sur ses points forts acquis de longue date. En outre, de l'avis général, le système de contrôle pourrait être encore renforcé.

... et il incombe aux mandants tripartites de le renforcer encore.

8. Il est communément admis que l'étude du renforcement des mécanismes de contrôle est de la responsabilité conjointe des mandants tripartites. La structure tripartite apporte une valeur ajoutée au système de contrôle et contribue grandement à son autorité. Il incombe aux mandants de l'OIT de veiller à ce que le système fonctionne et évolue dans le respect de la Constitution, avec le soutien du Bureau dans l'accomplissement de son rôle constitutionnel. Ce sont les mandants tripartites qui ont les solutions, et les décisions seront prises par les organes directeurs de l'OIT selon une approche consensuelle et participative. La structure tripartite apporte une valeur ajoutée au système de contrôle et contribue grandement à son

⁶ Notamment la reconnaissance par le Conseil d'administration de l'exposé de son mandat par la commission d'experts, l'importance du bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes et la nécessité de prendre des mesures en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes, notamment grâce à l'examen de leurs méthodes de travail par les organes de contrôle. Voir document [GB.320/PV](#), paragr. 596. Voir également la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs, dans le document [GB.323/INS/5](#), [appendice I](#), annexe I.

⁷ La commission d'experts, la Commission de l'application des normes et le Comité de la liberté syndicale ont engagé une procédure de révision de leurs méthodes de travail. Voir le rapport conjoint, paragr. 138-140.

⁸ Document [GB.328/PV/Projet](#), paragr. 108.

autorité. En plus d'avoir reconnu l'importance de leur rôle dans le fonctionnement du système, les mandants tripartites se sont engagés à participer pleinement à son renforcement.

Les améliorations doivent aboutir à un système solide, adapté et durable ...

9. Le système de contrôle doit rester pleinement adapté au monde du travail actuel pour orienter l'action de l'OIT en faveur du progrès et de la justice sociale dans un environnement en constante mutation, et afin qu'elle demeure pertinente et conserve son importance sur le plan mondial. Il est indispensable que ce système bénéficie, dans le cadre constitutionnel, du soutien actif des mandants tripartites, qui se manifeste par leur mobilisation constructive et leur participation active. Un système de contrôle solide continuera d'inspirer confiance, tout en permettant à l'OIT et à ses Membres de s'adapter au changement.

... avec des procédures de contrôle efficaces et efficaces.

10. L'efficacité et l'efficience du système de contrôle sont essentielles. Il doit continuer de jouer son rôle et d'exploiter au mieux les ressources disponibles pour assurer le contrôle de l'application des normes internationales du travail. Ses recommandations doivent être suivies et mises en œuvre. S'il est organisé et cohérent, il contribuera à la réalisation des objectifs stratégiques de l'OIT grâce à la ratification et l'application efficace des normes dans les Etats Membres.

Le système de contrôle doit être transparent, juste et rigoureux, et aboutir à des résultats cohérents et impartiaux.

11. La transparence et l'intégrité du système sont des facteurs essentiels. Il faut veiller au respect des règles de procédure et à leur équité, notamment par des garanties procédurales, et le système de contrôle doit opérer sur la base de pratiques cohérentes et impartiales. Des commentaires, décisions et recommandations qui sont considérés comme le résultat d'un processus bien équilibré, objectif et rigoureux sont essentiels pour la crédibilité et l'autorité du système.

Propositions concrètes

12. Le présent document vise à renforcer le consensus tripartite. Il présente pour ce faire des propositions sur lesquelles les mandants pourront s'appuyer pour engager un travail tripartite en vue de renforcer le système de contrôle. Les dix propositions concrètes sont regroupées en quatre domaines d'intervention complémentaires. Ces propositions et le calendrier des discussions figurent dans le tableau ci-dessous.

Plan de travail et calendrier des discussions au Conseil d'administration

	Discussion au Conseil d'administration de mars 2017	Discussion au Conseil d'administration d'octobre 2017	Discussion au Conseil d'administration de mars 2018
Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures			
1.1. Guide des pratiques établies dans l'ensemble du système	Fait partie des activités régulières du Bureau	Rapport sur les actions engagées	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle	Premier examen	Poursuite de la discussion	
Domaine d'intervention 2: les règles et pratiques			
2.1. Codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26		Orientations sur la possibilité d'un règlement	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24	Orientations sur les premiers éléments	Examen des options possibles	
2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique	Orientations sur l'opportunité de poursuivre la discussion		
Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information			
3.1. Rationalisation de la présentation des rapports	Décision de réaliser une étude de faisabilité	Examen des options possibles	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
3.2. Echanges d'informations avec d'autres organisations internationales	Poursuite des actions régulières du Bureau		
Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre des recommandations			
4.1. Formulation de recommandations claires et orientées vers l'action de la part des organes de contrôle	Fait partie du soutien fourni par le Bureau		Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
4.2. Systématisation du suivi au niveau national	Fait partie du soutien fourni par le Bureau	Rapport sur les actions engagées	
4.3. Possibilités offertes par l'article 19 pour étendre la portée des normes et en faciliter l'application	Orientations sur les premiers éléments de discussion	Examen des options (en coordination avec la résolution de 2016)	
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	Examen en cours, y compris en sous-commission
Commission d'experts			
Comité de la liberté syndicale	Discussion en cours des méthodes de travail		

Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures

Principaux objectifs des propositions, fondées sur les principes communs suivants à renforcer: transparence, cohérence, prévisibilité et pérennité

13. De nombreux points de vue exprimés par les mandants relèvent d'une approche systémique du système de contrôle, mettant en avant le fait qu'il s'agit d'un système opérationnel de procédures distinctes interdépendantes et complémentaires⁹. Les mandants ont souligné la nécessité d'examiner le fonctionnement du système de contrôle dans son ensemble et de mieux en faire comprendre les procédures et les liens entre elles, ainsi que d'éviter les chevauchements inutiles et de continuer de clarifier le système et d'en simplifier le fonctionnement.
 14. Les propositions comprises dans ce domaine d'intervention visent à résoudre ces difficultés. La proposition concrète 1.1 répond à la nécessité de rendre les procédures de contrôle plus claires. La proposition 1.2 répond pour sa part à la nécessité de réfléchir aux liens entre les différentes procédures et d'analyser le fonctionnement du système dans son ensemble.
- 1.1. Guide des pratiques dans l'ensemble du système de contrôle
15. Le Bureau créerait 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. Comme le montre l'annexe I, le guide proposé présentera, étape par étape, les pratiques relevant des différentes procédures de contrôle, notamment les critères de recevabilité, les délais et l'application des recommandations. Ce guide sera régulièrement mis à jour au fur et à mesure de l'évolution des méthodes de travail et des décisions prises par le Conseil d'administration.
 16. Le guide sera élaboré par le Bureau, dans le cadre de ses activités régulières, et un rapport sera présenté au Conseil d'administration à sa session d'octobre 2017.
- 1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle
17. Comme indiqué dans le rapport conjoint¹⁰, des discussions régulières entre les organes de contrôle pourraient compléter le dialogue existant déjà entre la Commission de l'application des normes et la commission d'experts.
 18. Une réunion annuelle pourrait par exemple avoir lieu entre la Commission de l'application des normes, la commission d'experts, le Comité de la liberté syndicale et des représentants des procédures prévues aux articles 24 et 26. Les organes de contrôle pourraient être représentés par leur bureau et, pour ce qui est des procédures prévues aux articles 24 et 26, leur représentant serait le bureau du Conseil d'administration. Cette réunion pourrait être organisée comme un échange informel en deux parties. La première offrirait aux représentants des organes de contrôle la possibilité de discuter ensemble des synergies

⁹ Voir le rapport conjoint, paragr. 126.

¹⁰ Voir le rapport conjoint, paragr. 127.

possibles entre les procédures ou des répétitions inutiles. Quant à la deuxième partie de la réunion, elle serait consacrée à informer les représentants gouvernementaux ¹¹.

19. A sa session de mars 2017, le Conseil d'administration pourrait réfléchir à une amélioration possible des interactions entre les organes de contrôle, y compris en envisageant des solutions autres qu'une réunion annuelle pour qu'un dialogue régulier ait lieu.

Domaine d'intervention 2: les règles et pratiques

Principaux objectifs des propositions, fondées sur les principes communs suivants à renforcer: accessibilité, transparence, clarté et rigueur des procédures

20. Les mandants ont insisté sur la nécessité d'examiner le fonctionnement de chacun des organes de contrôle et d'en protéger les fonctions et caractéristiques propres. Le rapport conjoint revient notamment sur des questions relatives aux mandats et méthodes de travail des organes de contrôle, ainsi qu'à l'interprétation des conventions.
21. Les propositions correspondant à ce domaine d'intervention portent sur les règles et pratiques. La proposition concrète 2.1 porte sur la procédure prévue à l'article 26, alors que la proposition 2.2 porte sur le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24. La proposition concrète 2.3 concerne la sécurité juridique et notamment l'interprétation des conventions.
22. Ces propositions complètent les travaux que mènent actuellement la Commission pour l'application des normes, la commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale pour revoir leurs méthodes de travail. A cet égard, il faut rappeler que le Comité de la liberté syndicale présentera un rapport sur l'examen de ses méthodes de travail aux sessions du Conseil d'administration de mars et juin 2017 ¹².

¹¹ La réunion de 2013 au cours de laquelle la commission d'experts a répondu aux questions soulevées par les représentants gouvernementaux pourrait servir de modèle. Voir le Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à la Conférence de 2014 (ILC.103/III(1A)), paragr. 30.

¹² Concernant l'examen des méthodes de travail actuellement en cours, des informations complémentaires peuvent être apportées:

- Le [rapport de la Commission pour l'application des normes](#) qui a été présenté à la 105^e session de la Conférence expose les dernières décisions prises par la commission quant à ses activités. Le [rapport oral du président du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail](#) à la 328^e session du Conseil d'administration (octobre-novembre 2016) contient quant à lui des informations relatives aux dernières consultations tripartites sur les méthodes de travail de la commission.
- Le [rapport de la commission d'experts](#) présenté à la 106^e session de la Conférence (2017) donne des informations sur l'examen que la commission a fait de ses méthodes de travail au cours de sa 87^e session.
- Le [377^e rapport du Comité de la liberté syndicale](#) propose notamment des mesures concrètes pour l'amélioration graduelle de son fonctionnement et de ses échanges avec les mandants.

2.1. Codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26

23. Les pratiques relatives à la procédure de plainte figurant dans les articles 26 à 34 de la Constitution de l'OIT ne sont actuellement pas codifiées en dehors des règles fixées par la Constitution. Alors que le guide proposé plus haut se limiterait à exposer les pratiques relatives à la procédure prévue à l'article 26, la codification reviendrait à énoncer des règles formelles, sous la forme d'un règlement par exemple. D'après les avis recueillis lors des consultations de janvier et février 2017, la codification de la procédure prévue à l'article 26 pourrait être débattue en novembre 2017, après une première discussion sur le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24, en veillant à la cohérence entre les deux discussions.

2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24

24. Pendant les consultations de janvier et février 2017, les mandants ont indiqué que l'examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24 pourrait commencer en mars 2017. Conformément au *Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT*, le fonctionnement de la procédure pourrait être examiné dans le cadre d'une première réunion tripartite, afin d'aborder les premiers éléments exposés dans l'annexe II, comme la possibilité de mettre en place un comité permanent, la question de la recevabilité, les délais à respecter, les liens avec les autres procédures de contrôle et le suivi des recommandations, ainsi que les liens avec les procédures nationales.

25. A sa session de mars 2017, le Conseil d'administration pourrait formuler des orientations à partir de ces premiers éléments et d'autres éléments concernant le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24. Sur cette base, le Conseil d'administration pourrait discuter des différentes options de renforcement du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24 à sa session de novembre 2017.

2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique

26. La sécurité juridique est importante pour assurer la crédibilité et l'efficacité du système de contrôle à long terme. Le rapport conjoint contient des propositions de mesures à prendre à propos de la question de l'interprétation des conventions¹³. A sa session de mars 2017, le Conseil d'administration voudra sans doute décider s'il convient d'avancer sur cette question.

¹³ Rapport conjoint, paragr. 133-136.

Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information

Principaux objectifs des propositions, fondées sur les principes communs suivants à renforcer: pertinence et efficience

- 27.** Le fonctionnement du système de contrôle repose sur la présentation de rapports. A cet égard, les mandants se sont exprimés sur la charge de travail, sur la fiabilité et la qualité des informations, sur les nouvelles technologies et sur l'optimisation des ressources disponibles.
- 28.** Les propositions dans ce domaine d'intervention concernent la communication de rapports et d'autres informations aux fins des procédures de contrôle. La proposition concrète 3.1 porte sur la rationalisation de la présentation des rapports et la proposition 3.2 sur les échanges d'informations avec d'autres organisations internationales.
- 3.1. Rationalisation de la présentation des rapports**
- 29.** Sur la base d'une proposition figurant dans le rapport conjoint ¹⁴, des mesures vont être prises pour rationaliser la présentation des rapports, en utilisant de façon optimale la technologie et en répondant aux besoins des mandants.
- 30.** Dans un premier temps, une étude de faisabilité sera menée et portera sur: i) les options possibles quant à l'informatisation complète de la présentation des rapports et du système de contrôle; et ii) la rationalisation des informations et des rapports demandés. Cette étude de faisabilité permettra aux principaux utilisateurs du système (les fonctionnaires nationaux chargés de présenter des rapports aux organes de contrôle de l'OIT) de faire part de leurs points de vue et de leur expérience et de faire des suggestions en vue d'améliorer la procédure de présentation des rapports. Une série de questions concises ¹⁵ sera envoyée juste après la session de mars 2017 du Conseil d'administration pour recueillir les avis des gouvernements par voie électronique. Les secrétariats des groupes seront ensuite consultés.
- 31.** Sur la base des résultats de l'étude de faisabilité, des propositions détaillées seront dans un deuxième temps présentées au Conseil d'administration à sa session de novembre 2017.
- 32.** A sa session de mars 2017, le Conseil d'administration pourrait décider d'engager l'approche en deux temps. Il serait fait rapport du travail effectué à la session de novembre 2017 du Conseil d'administration, qui examinerait également les propositions de mesures envisagées ensuite ainsi que leur coût.
- 3.2. Echanges d'informations avec d'autres organisations internationales**
- 33.** Le Bureau a actuellement de nombreuses occasions d'échanger et de collaborer avec d'autres organisations internationales sur le suivi de la mise en œuvre des normes. Sur la base des

¹⁴ Rapport conjoint, paragr. 130.

¹⁵ Les avis seraient recueillis sur les questions suivantes: i) les principales difficultés rencontrées pour s'acquitter des obligations en matière de présentation de rapports; ii) les points forts de la procédure de présentation de rapports; iii) la meilleure façon de prendre en compte les circonstances nationales; et iv) des exemples concrets de procédures, systèmes et méthodologies existant aux niveaux national et international et dont le processus de rationalisation pourrait s'inspirer.

avis exprimés pendant les consultations de janvier et février 2017, le Bureau va poursuivre ses échanges réguliers d'informations avec les autres organisations internationales.

Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre des recommandations des organes de contrôle

Principaux objectifs des propositions, fondées sur les principes communs suivants à renforcer: efficacité et efficacité

- 34.** La nécessité d'améliorer l'efficacité, l'efficacité et la portée du système de contrôle dans le cadre constitutionnel est reconnue par les trois groupes. Les commentaires sur les procédures de contrôle devraient contribuer à ce que les normes internationales du travail aient un impact au niveau national.
- 35.** Les propositions 4.1 et 4.2 concernent la mise en œuvre des résultats du système de contrôle. La proposition 4.1 vise à rendre les recommandations des organes de contrôle plus claires et de ce fait plus efficaces. A travers la proposition 4.2, on vise à faire en sorte que les recommandations soient prises en compte dans l'ensemble des activités de l'OIT et que les Etats Membres bénéficient d'une assistance technique pour prendre des mesures au niveau national qui garantiront la mise en œuvre des recommandations. La proposition 4.3 vise à renforcer la portée et la mise en œuvre du système de contrôle, en utilisant les possibilités offertes par l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), pour examiner la suite donnée à tous les instruments par les Etats Membres, qu'ils les aient ratifiés ou non, et pour informer des obstacles à la ratification.
- 36.** Pendant les consultations de janvier et février 2017, les trois propositions ont recueilli un large soutien. Tenant compte des commentaires faits par les mandants pendant ces consultations, le Bureau continuera d'intégrer les mesures contenues dans les propositions 4.1 et 4.2 à ses travaux en cours. En réponse à une demande d'informations complémentaires sur la proposition 4.3, de nouveaux éléments sont apportés à l'annexe III.
- 4.1. Formulation de recommandations claires de la part des organes de contrôle**
- 37.** Les recommandations des organes de contrôle devraient être claires et offrir des orientations concrètes aux Etats Membres. En tant que secrétariat, le Bureau œuvrera dans ce sens en collaboration avec les organes de contrôle qui poursuivront l'examen de leurs méthodes de travail en tenant compte de l'expérience récente de la Commission de l'application des normes ¹⁶.
- 4.2. Systématisation du suivi au niveau national**
- 38.** Pour accroître la portée des commentaires formulés par les organes de contrôle, le Bureau poursuivra ses travaux visant à systématiser l'assistance technique à laquelle les Etats Membres décident d'avoir recours pour donner suite aux commentaires des organes de contrôle et faire en sorte que ces commentaires soient pris en compte dans d'autres activités de l'OIT et dans les programmes par pays de promotion du travail décent ¹⁷. Dans ce

¹⁶ Voir note 12 ci-dessus.

¹⁷ Voir document [GB.328/PFA/2](#), paragr. 23-32 et 120-122.

contexte, le Bureau encouragera le recours aux mécanismes reconnus du dialogue social, y compris à ceux qu'établit la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

39. Actuellement, le Bureau informe de ses activités d'assistance technique dans le cadre des rapports qu'il présente au Conseil d'administration pour le programme et budget. Dans les dernières propositions de programme et de budget, il était indiqué que «[l]es organes de contrôle de l'OIT ont constaté que le taux de ratification augmente et que les normes internationales du travail sont mieux appliquées lorsque l'action normative de l'OIT, les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) et l'assistance technique parviennent à former un cercle vertueux»¹⁸. Si l'assistance technique était systématisée, cela encouragerait la présentation au Conseil d'administration de rapports plus détaillés sur les bonnes pratiques, dont les gouvernements pourraient tirer profit.

4.3. Possibilités offertes par l'article 19 pour étendre la portée des normes et en faciliter l'application

40. Des actions concrètes ont été demandées par la Conférence dans sa résolution de 2016 concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent¹⁹. Les premiers éléments présentés dans l'annexe III répondent à la demande d'informations complémentaires de la part des mandants.

41. Sur la base de la discussion que tiendra le Conseil d'administration à sa session de mars 2017, le Bureau pourrait rassembler des informations détaillées sur les différentes utilisations de l'article 19 afin de faciliter l'examen de cette question par le Conseil d'administration en novembre 2017²⁰.

Projet de décision

42. Le Conseil d'administration:

- a) approuve le plan de travail concernant le renforcement du système de contrôle;*
- b) demande au Bureau de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le plan de travail sur la base des orientations du Conseil d'administration et de lui rendre compte des progrès réalisés à sa 331^e session (novembre 2017), après avoir consulté les mandants tripartites;*
- c) décide de réexaminer le plan de travail, qui sera éventuellement révisé à sa 331^e session, dans le contexte de l'examen d'ensemble de l'initiative sur les normes à sa 332^e session (mars 2018).*

¹⁸ Document [GB.329/PFA/1](#), paragr. 63.

¹⁹ Voir les paragraphes 15.1 et 15.2 *b)* de la [résolution de 2016](#).

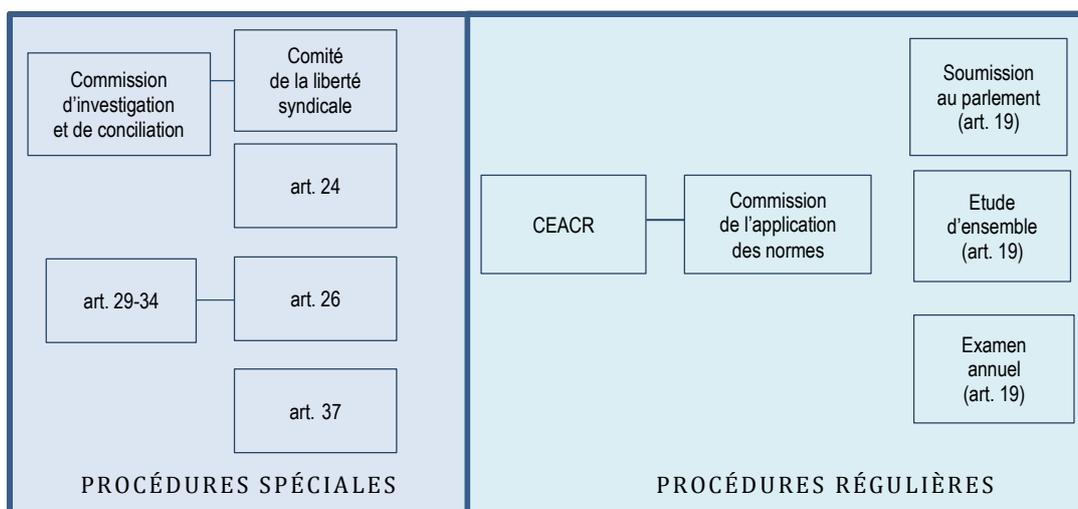
²⁰ En novembre 2017, le Conseil d'administration examinera un cadre révisé pour les discussions récurrentes au titre du suivi de la résolution de 2016, qui tiendra compte du lien entre les discussions de la Commission de l'application des normes sur les études d'ensemble et les discussions récurrentes (voir documents [GB.328/INS/5/2](#) et [GB.328/PV/Projet](#), paragr. 102 *c)*).

Annexe I

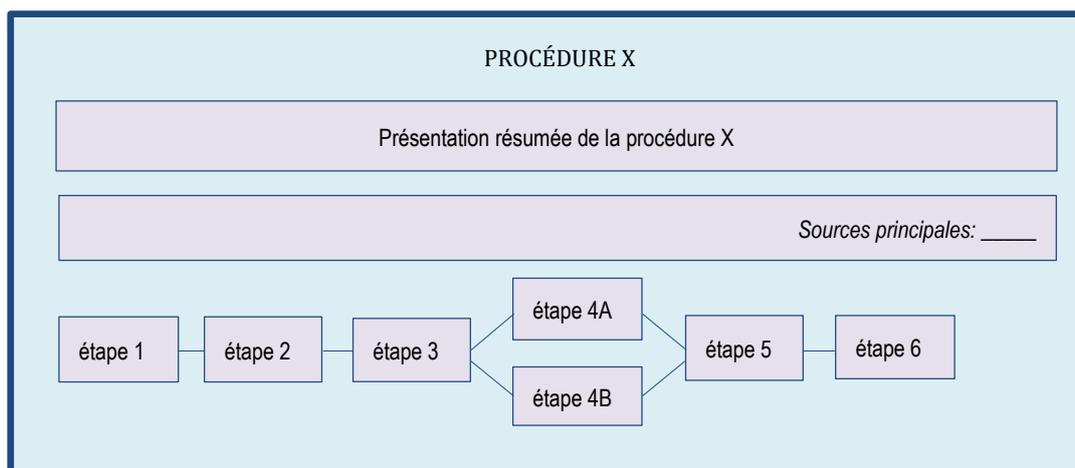
Présentation du guide des pratiques concernant le fonctionnement des procédures (proposition 1.1)

Le guide devrait se présenter sous forme d’outil accessible en ligne qui permettra de consulter, étape par étape, le déroulement de chaque procédure. Il sera régulièrement mis à jour pour tenir compte de l’évolution des pratiques dans le temps. Simple à consulter, il fournira des informations utiles sur le fonctionnement pratique des procédures de contrôle.

L’écran d’accueil affichera chacune des procédures de contrôle auxquelles le guide permet d’accéder et pourra se présenter comme suit:



A partir de chacune des procédures de contrôle présentées sur l’écran d’accueil, on accédera à *une série de pages spécifiques à chaque procédure*, dont la première contiendra une présentation résumée et des liens vers les sources principales. L’écran d’accueil des procédures de contrôle se présentera comme suit:



Pour chaque étape de la procédure, une *série de fenêtres* donnera accès à des explications sur l'étape en question, ainsi qu'à des informations concernant le calendrier prévu, la source et les liens avec d'autres procédures, comme dans l'exemple ci-dessous:

PROCÉDURE X - ETAPE Y	
Explication	
Calendrier prévu: _____	
Source: Constitution: _____; Règlement: _____; Autres règles écrites: _____; Pratique établie: _____.	
Liens avec d'autres procédures de contrôle: Procédure Y Procédure Z	

Annexe II

Premiers éléments concernant le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24 (proposition 2.2)

*Informations statistiques sur l'utilisation et le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24*¹

- Il y a actuellement neuf réclamations présentées en vertu de l'article 24 qui sont en cours d'examen. Au début de l'année 2016, il y en avait 20, dont 11 ont été tranchées au plus tard à la fin de l'année.
- La durée totale de la procédure prévue à l'article 24 est généralement comprise entre neuf et vingt-quatre mois à partir de la date à laquelle la réclamation est jugée recevable jusqu'au moment où le comité tripartite soumet son rapport au Conseil d'administration. Il faut compter le plus souvent deux ou trois réunions du comité tripartite s'étalant sur deux sessions, pas nécessairement consécutives, du Conseil d'administration.
- Des réclamations ont été présentées contre 71 des 187 Etats Membres de l'OIT. Sur ces 71 Etats Membres, 24 ont fait l'objet d'une seule réclamation, et 7 ont fait l'objet de 8 réclamations ou plus.
- La question de la recevabilité d'une réclamation est généralement tranchée dans un délai de trois à six mois à compter du moment où la réclamation est présentée, selon le calendrier des sessions du Conseil d'administration. Il arrive que la question de la recevabilité soit examinée deux fois par le bureau du Conseil, auquel cas le délai peut être porté à une année. Normalement, le comité tripartite est institué lors de la session du Conseil d'administration au cours de laquelle la réclamation est jugée recevable, ou bien dans les mois qui précèdent la session suivante du Conseil. En cas de renouvellement du Conseil d'administration, les groupes peuvent souhaiter reporter l'institution du comité jusqu'à la nomination des nouveaux membres.

Etablissement d'un comité permanent chargé d'examiner les réclamations en vertu de l'article 24

- Actuellement, les réclamations présentées en vertu de l'article 24 sont généralement examinées par des comités tripartites établis au cas par cas par le Conseil d'administration. Il a été proposé d'établir un comité permanent qui aurait pour fonction d'examiner les réclamations.
 - En général, les comités permanents sont des organes à composition non limitée qui se réunissent régulièrement pour traiter un sujet donné, alors que les comités ad hoc sont établis pour une durée limitée et chargés d'examiner une question précise. Les membres d'un comité ad hoc sont désignés en fonction de la réclamation examinée, et ils possèdent des compétences techniques et linguistiques adaptées à la question dont ils sont saisis. En comparaison, les membres d'un comité permanent devraient justifier d'une compétence générale en matière d'examen des réclamations. Sur le plan de la logistique, l'institution d'un comité ad hoc prend le temps nécessaire pour trouver les membres répondant aux critères fixés, alors que les membres d'un comité permanent seraient désignés

¹ Ces informations viennent compléter les statistiques relatives aux réclamations présentées en vertu de l'article 24 qui figurent dans le rapport conjoint; voir les figures 1 à 3 de l'annexe II.

une seule fois à chaque renouvellement du Conseil d'administration, ou bien chaque année, selon le choix du Conseil d'administration.

- Un comité permanent chargé d'examiner les réclamations présentées en vertu de l'article 24 pourrait avoir un président indépendant et être composé de membres experts et disponibles. Il pourrait être doté d'un mandat clair et précis portant entre autres sur des questions comme les délais ou le suivi.
- L'établissement d'un comité permanent pourrait avoir comme *effet positif* d'accélérer l'examen des réclamations et d'être un vivier de compétences.
- A l'inverse, il pourrait avoir comme *effet négatif* d'instituer un organe de contrôle supplémentaire, ce qui pourrait entraîner une augmentation du nombre de réclamations soumises.

Autres suggestions des mandants tripartites

Recevabilité des réclamations

- Actuellement, le bureau du Conseil d'administration apprécie la recevabilité des réclamations sur la base du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24. Certains mandants ont demandé à ce que les critères de recevabilité soient réexaminés ², et en particulier que des liens soient établis avec les procédures nationales et d'autres organes de contrôle.
- Le réexamen des critères de recevabilité pourrait avoir comme *effet positif* de réduire les cas de chevauchement avec d'autres procédures.
- A l'inverse, il pourrait avoir comme *effet négatif* de restreindre indûment l'accès à la procédure pour les organisations d'employeurs et de travailleurs et de réduire le recours à cette procédure par le Conseil d'administration.

Introduction de délais

- Actuellement, le Règlement ne prévoit aucun délai pour l'institution d'un comité tripartite ou l'examen d'une réclamation par ce dernier. Le comité tripartite peut fixer des délais dans les demandes de renseignements qu'il formule au cours de son examen. Certains mandants ont suggéré que l'on s'attache à fixer des délais stricts.
- L'imposition de délais stricts pourrait avoir comme *effet positif* d'accroître l'efficacité, la clarté, la rapidité et la transparence de la procédure.
- A l'inverse, on peut considérer que le resserrement des délais aurait comme *effet négatif* de rendre plus difficile l'examen des réclamations plus complexes, par manque de temps.

Suivi des recommandations des comités tripartites

- Actuellement, le suivi des recommandations des comités tripartites est assuré par la commission d'experts dans le cadre de son examen périodique. Certains mandants ont proposé que l'on améliore le suivi, notamment en fixant des délais et en faisant le lien avec les procédures nationales.

² Ces critères sont énoncés à l'article 2 du *Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail*.

- L'amélioration du suivi aurait comme *effet positif* de renforcer l'efficacité, la visibilité et la responsabilisation.
- A l'inverse, elle pourrait avoir comme *effet négatif* d'alourdir la charge du travail du Conseil d'administration, des organes de contrôle et du Bureau.

Annexe III

Premiers éléments concernant les possibilités offertes par l'article 19 pour étendre la portée des normes et en faciliter l'application (proposition 4.3)

Des actions concrètes ont été demandées par la Conférence dans sa résolution de 2016 concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent.

La Conférence a appelé l'OIT à «[f]aire en sorte qu'il existe des liens appropriés et effectifs entre les discussions récurrentes et les résultats de l'initiative sur les normes, y compris en étudiant les possibilités de faire un meilleur usage des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, sans augmenter les obligations des Etats Membres en matière de rapports»¹. Cela veut dire notamment que des mesures appropriées doivent être adoptées pour que la contribution apportée par les études d'ensemble et la discussion au sein de la Commission de l'application des normes sur ces questions soit intégrée aux discussions récurrentes².

Le rapport conjoint mentionne l'application de l'article 19 comme moyen d'améliorer l'impact et l'efficacité des normes internationales du travail. Il dit en particulier qu'il serait possible de renforcer l'impact et l'efficacité des normes internationales du travail en prêtant plus d'attention aux pays qui n'ont pas ratifié certains instruments³.

A l'heure actuelle, les paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19 sont utilisés essentiellement afin de recueillir des informations pour les études d'ensemble préparées par la commission d'experts et discutées au sein de la Commission de l'application des normes. Pour répondre aux priorités qu'il s'est fixées, le Conseil d'administration a modifié le nombre d'instruments couverts par les études d'ensemble ainsi que la forme des rapports.

L'utilisation de cette disposition ne se limite cependant pas aux études d'ensemble. Actuellement, elle est aussi utilisée pour le suivi annuel de la Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Dans le cadre de ce suivi, des rapports sont demandés aux gouvernements des Etats Membres qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs conventions fondamentales. Dans le passé, cette disposition a également été utilisée plus ponctuellement à d'autres fins⁴.

¹ Paragraphe 15.1 de la [résolution](#). Dans le cadre du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, la Conférence insiste sur la nécessité pour l'OIT de «tirer le meilleur parti» de tous les moyens d'actions offerts par sa Constitution pour s'acquitter de son mandat, y compris en adaptant les modalités actuelles d'application des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19, sans augmenter les obligations des Etats Membres en matière de rapports. Dans la pratique, l'adaptation des modalités existantes a surtout porté sur les arrangements relatifs aux études d'ensemble et à leur examen par la Commission de l'application des normes afin d'assurer la coordination avec les discussions récurrentes.

² Paragraphe 15.2 *b*) de la [résolution](#).

³ Rapport conjoint, paragr. 143.

⁴ Elles ont notamment été utilisées pour demander des rapports périodiques sur la convention n° 111 et dans le contexte de l'approche intégrée des activités normatives adoptée par le Conseil d'administration en 2000.

Ces modalités d'utilisation illustrent la souplesse de l'article 19, qui peut être utilisé en fonction des besoins, et la discrétion laissée au Conseil d'administration quant à son application. Cet article est un moyen important de pouvoir garantir l'impact du système normatif dans tous les Etats Membres de l'OIT. Il peut en particulier aider les Etats Membres à mettre en œuvre les instruments de l'OIT et à vaincre les obstacles à leur ratification, et permettre à l'OIT de faire en sorte que ses actions normatives répondent aux besoins signalés dans les rapports présentés par ses Membres.

L'initiative sur les normes offre au Conseil d'administration le moyen de moderniser l'utilisation qui est faite des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19. Une démarche cohérente et une vision d'ensemble sont nécessaires pour ne pas alourdir les obligations en matière de présentation de rapports.

La façon dont le Conseil d'administration décidera d'utiliser l'article 19 au vu des options possibles dépendra des aspects de son rôle qu'il souhaitera mettre en avant. C'est ce qui déterminera ensuite la nature des informations qu'il voudra demander. Quelle que soit l'approche suivie, ces options incluraient la portée des rapports, leur format et mode de présentation, les moyens de garantir que les informations recueillies pourront conduire à des discussions et des résultats utiles, en prévoyant notamment les discussions tripartites à tenir, leur calendrier et modalités d'organisation, et l'assistance technique pour la présentation des rapports et le suivi, notamment dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent.

Pour faciliter les discussions au sein du Conseil d'administration de novembre 2017, le Bureau envisage de préparer un document de travail rassemblant toutes les informations relatives aux différentes utilisations qui ont été faites des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19 jusqu'à aujourd'hui.

Document n° 65

Procès-verbaux de la 329^e session du Conseil
d'administration, mars 2017, paragr. 95-148





Conseil d'administration

329^e session, Genève, 9-24 mars 2017

GB.329/PV

**Procès-verbaux de la 329^e session
du Conseil d'administration
du Bureau international du Travail**

Cinquième question à l'ordre du jour

L'initiative sur les normes: suivi du rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale (GB.329/INS/5 et GB.329/INS/5(Add.)(Rev.))

95. *Le porte-parole des employeurs* déclare que les employeurs comme les travailleurs attachent une grande importance à la nécessité d'examiner le fonctionnement du système de contrôle dans son ensemble et de faire mieux connaître ses procédures et leurs liens mutuels. Les deux groupes ont réitéré leur engagement en faveur de la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs du 23 février 2015, consolidant ainsi les résultats obtenus. A cet égard, le mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a été clarifié; la Commission de l'application des conventions et recommandations a pu mener à bien une concertation tripartite significative et axée sur les résultats; et le Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (Groupe de travail tripartite du MEN) a été établi et a tenu ses premières réunions. A l'issue de ces consultations approfondies, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs se félicitent d'avoir pu présenter une position commune sur le système de contrôle de l'OIT le 13 mars 2017³. Cette position commune devrait servir de cadre pour permettre à l'Organisation de progresser et d'apporter les changements nécessaires au système de contrôle. Elle porte principalement sur les éléments suivants: la présentation, au Conseil d'administration, des propositions formulées par le Comité de la liberté syndicale au sujet des travaux ayant des répercussions sur l'ensemble du système de contrôle, y compris sur le recueil de conclusions et de recommandations; l'engagement de se prévaloir de l'article 24 à bon escient, ce qui donnera lieu à des consultations supplémentaires; l'examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24 en vue de combler les lacunes existantes, notamment en encourageant le recours aux mécanismes nationaux dans un premier temps; les efforts pour éviter la répétition inutile des procédures pour les mêmes cas; l'engagement du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs de ne recourir à l'article 26 qu'en dernier recours; et la reconnaissance de la nécessité de garantir une gouvernance tripartite dans les conclusions et recommandations des divers mécanismes de contrôle. Le calendrier prévu dans le document GB.329/INS/5 pour l'application des changements est un pas de plus vers l'amélioration du fonctionnement du système de contrôle, qui est une priorité pressante. Au cours du siècle dernier, le système est devenu de plus en plus complexe, puisqu'il a dû s'adapter à l'évolution des besoins, à l'accroissement du nombre des membres de l'OIT, à l'adoption de nombreuses conventions nouvelles ainsi qu'à l'augmentation significative du nombre de ratifications. Les discussions sur de possibles améliorations du système de contrôle doivent être menées sans relâche afin de veiller à ce que le système reste efficace, pertinent et crédible. A cet égard, il faut faire preuve d'application, mais aussi de courage et d'ambition.

³ La position commune figure dans l'annexe II.

96. *Le porte-parole des travailleurs* se félicite également du consensus auquel sont parvenus le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs à propos de la position commune et rappelle la déclaration conjointe de février 2015, par laquelle les deux groupes se sont engagés en faveur d'un mécanisme de contrôle efficace. Le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs conviennent que les questions en jeu sont au cœur du mandat de l'OIT. En ce qui concerne le document GB.329/INS/5, l'orateur estime que la ratification et l'application effective des normes internationales du travail, qui doivent aller de pair avec un système de contrôle efficace, sont indispensables à la bonne exécution de la mission constitutionnelle de l'Organisation, qui vise à promouvoir la justice sociale, et accueille favorablement la section relative aux principes communs devant guider le renforcement du système de contrôle. Pour ce qui est du domaine d'intervention 1, le groupe des travailleurs appuie la création d'un guide clair et simple d'utilisation sur le système de contrôle (proposition 1.1). La proposition d'établir des discussions régulières entre les organes de contrôle (proposition 1.2) pourrait être intéressante, mais il conviendrait de l'approfondir et donc de ne pas l'inclure d'ores et déjà dans le plan de travail. En vue d'améliorer les interactions des organes de contrôle, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs formulent, dans leur position commune, les recommandations suivantes: le président du Comité de la liberté syndicale pourrait chaque année présenter à la Commission de l'application des normes un rapport d'activité, après le rapport du président de la CEACR, à compter de 2018; les cas examinés par la Commission de l'application des normes l'année précédente pourraient être publiés dans une section distincte du rapport de la CEACR, accompagnés d'un examen plus approfondi de la suite donnée aux conclusions de la commission; les rapports des missions à propos des conclusions de la Commission de l'application des normes devraient aussi être publiés, par exemple dans NORMLEX. Dans ce contexte, il faudrait insister sur le mandat de la CEACR tel que défini dans ses rapports de 2015 et de 2016.
97. Concernant le domaine d'intervention 2, le groupe des travailleurs n'appuie pas la proposition de débattre de la codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26 (proposition 2.1), dans la mesure où cela limiterait les différentes méthodes employées par le Conseil d'administration pour traiter les cas en question. Les plaintes au titre de l'article 26 doivent être jugées recevables lorsqu'elles remplissent tous les critères objectifs établis dans la Constitution de l'OIT. En outre, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs s'engagent à ne recourir à la procédure prévue à l'article 26 qu'en dernier recours; par ailleurs, s'agissant des cas pour lesquels une commission d'enquête n'a pas encore été établie, il importe de maintenir l'attention nécessaire tout en évitant des répétitions inutiles. Pour ce qui est de la procédure prévue à l'article 24 (proposition 2.2), le groupe des travailleurs est disposé à examiner les conditions nécessaires à la création d'un organe tripartite permanent, qui remplacerait les organes mis en place de manière ad hoc pour chaque réclamation et permettrait de procéder à un examen plus cohérent des cas. Il a été convenu, dans la déclaration conjointe de février 2015, que «des critères de recevabilité clairs et objectifs, tels qu'ils sont énoncés dans la Constitution et le Règlement, ser[ai]ent réaffirmés et éventuellement complétés par d'autres, moyennant accord». De tels critères pourraient inclure «une explication précisant les mesures qui ont été prises à l'échelle nationale pour résoudre la ou les questions faisant l'objet d'une plainte» et le degré de réussite, bien que «cela n'impose aucune obligation d'épuiser les recours internes». Le bureau du Conseil d'administration devrait continuer de statuer sur la recevabilité d'une réclamation présentée au titre de l'article 24 dans le respect des conditions établies au paragraphe 2 de l'article 2 du Règlement. Tout ajournement ou toute annulation d'une réclamation doit faire l'objet d'un consensus. Le groupe des travailleurs s'engage à se prévaloir de l'article 24 à bon escient. Il a été suggéré qu'un formulaire de réclamation type ayant fait l'objet d'un accord tripartite soit élaboré et puisse être téléchargé depuis le site Web de l'OIT; de plus, l'une des rubriques du formulaire pourrait être le contenu ou le résultat d'un éventuel dialogue tripartite au niveau national au sujet du problème en question. La Confédération syndicale internationale (CSI) et l'Organisation internationale des

Employeurs (OIE) devraient avoir la possibilité d'aider leurs membres nationaux à trouver une solution avec le gouvernement en vue de tenter de résoudre le cas avant qu'il ne soit discuté au sein de la commission tripartite. Le groupe des travailleurs estime que, sauf circonstances exceptionnelles, les gouvernements ne devraient pouvoir s'abstenir de répondre à une plainte qu'à une seule session du Conseil d'administration. En outre, il appuie le renforcement de la suite donnée aux recommandations des commissions tripartites, notamment en fixant des délais. Il serait souhaitable que le Bureau fournisse une assistance technique en vue de concevoir des plans d'action assortis de délais, afin de mettre en œuvre, au niveau national, les recommandations formulées par les comités créés de manière ad hoc et les commissions d'enquête, ainsi que par la Commission d'application des normes et le Comité de la liberté syndicale. Pour ce qui est de la sécurité juridique (proposition 2.3), puisque l'interprétation des conventions continue de susciter des divergences de vues et des conflits, il serait utile 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. Il faudrait que cet échange figure dans le plan de travail et que le Conseil d'administration se penche sur ses modalités en novembre 2017.

- 98.** En ce qui concerne le domaine d'intervention 3, le groupe des travailleurs appuie la proposition consistant à mener une étude de faisabilité sur la rationalisation de la présentation des rapports (proposition 3.1), qui portera sur les options possibles quant à l'informatisation complète de cette présentation. Il n'est toutefois pas nécessaire de rationaliser davantage les rapports eux-mêmes et les informations requises, car il est indispensable que les mécanismes de contrôle émettent des observations claires et détaillées pour faciliter la compréhension de leurs recommandations. Le groupe des travailleurs accueille favorablement la proposition consistant à poursuivre l'échange d'informations entre le Bureau et d'autres organisations internationales (proposition 3.2).
- 99.** En ce qui concerne le domaine d'intervention 4, le groupe des travailleurs réaffirme les engagements pris dans la déclaration conjointe de février 2015. Il appartient à chaque comité de définir son propre règlement afin de garantir la formulation de recommandations claires et orientées vers l'action. La Commission de l'application des normes évalue et adapte chaque année ses procédures et méthodes de travail, dans le cadre notamment des consultations tripartites informelles menées à cet égard. Le Comité de la liberté syndicale tient actuellement des débats de ce genre, et le Conseil d'administration examinera des propositions précises à sa présente session⁴. Le Comité de la liberté syndicale a déjà apporté plusieurs modifications importantes à ses méthodes de travail afin d'améliorer l'efficacité et la transparence, comme il en a informé le Conseil d'administration en mars 2016. En ce qui concerne la systématisation du suivi au niveau national (proposition 4.2), des informations actualisées sur l'assistance technique fournie aux Etats Membres pour les aider à donner suite aux observations des organes de contrôle et assurer leur prise en compte dans d'autres activités de l'OIT et dans les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) devraient être mises en ligne sur le site Web de l'Organisation sous la rubrique consacrée aux profils de pays. Il est particulièrement important de disposer d'un système de suivi cohérent et transparent à l'échelle de l'Organisation dans son ensemble. De plus, des interventions de l'OIT bien structurées devraient assurer un meilleur respect des règles par l'intermédiaire de mémorandums d'accord détaillés et assortis de délais ou de mécanismes similaires, et le Bureau devrait faire rapport à ce sujet au Conseil d'administration à sa session de novembre 2017. Enfin, le groupe des travailleurs appuie la proposition 4.3 relative à l'établissement d'un document de travail consacré aux différentes utilisations qui ont été faites à ce jour de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), ce qui devrait aboutir à l'élaboration d'un plan destiné à améliorer l'application et la ratification des normes.

⁴ Document [329.INS/17\(Add.\)](#).

100. *Un représentant du gouvernement du Mexique* a exposé le point de vue du groupe gouvernemental. Le texte intégral de sa déclaration est reproduit dans l'annexe II.
101. *Un représentant du gouvernement de la République islamique d'Iran* a exposé le point de vue du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC). Le texte intégral de sa déclaration est reproduit dans l'annexe II.
102. *Un représentant du gouvernement du Panama* a exposé le point de vue du groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC). Le texte intégral de sa déclaration est reproduit dans l'annexe II.
103. *Une représentante du gouvernement du Kenya* a exposé le point de vue du groupe de l'Afrique. Le texte intégral de sa déclaration est reproduit dans l'annexe II.
104. *Un représentant du gouvernement du Canada* a exposé le point de vue du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM). Le texte intégral de sa déclaration est reproduit dans l'annexe II.
105. *S'exprimant au nom de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)*, une représentante du gouvernement du Cambodge déclare que, dans le cadre de l'examen du système de contrôle, il doit être tenu compte des principes de transparence, de cohérence, d'impartialité, de responsabilité et, surtout, de participation constructive. Le système devrait mettre l'accent sur le renforcement des capacités et la coopération technique, en n'organisant des missions d'enquête qu'en dernier recours. Les critères de recevabilité devraient être améliorés afin d'éviter tout chevauchement ou répétition inutile des activités, de préserver les ressources de l'OIT, de renforcer la crédibilité, de préciser les règles dont découlent les obligations des Etats en matière de présentation de rapports et d'améliorer les consultations tripartites. Les critères de sélection des cas soumis pour examen à la Commission de l'application des normes devraient être précisés et optimisés afin d'assurer un équilibre entre les régions et entre les conventions. La situation propre à chaque pays doit être prise en considération dans ce processus. Il convient de rechercher d'éventuelles solutions extrajudiciaires au niveau national avant de recourir au système de contrôle de l'OIT, et l'Organisation doit reconnaître et respecter le caractère définitif des décisions judiciaires, en particulier lorsqu'elles sont rendues par la juridiction suprême d'un Etat Membre.
106. *S'exprimant au nom des pays du groupe BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud)*, un représentant du gouvernement de la Chine se dit favorable au renforcement du système de contrôle afin d'améliorer sa transparence, sa visibilité, sa cohérence, son efficacité et son efficacité, mais aussi de limiter les obligations des Etats en matière de présentation de rapports ainsi que le chevauchement des procédures. Il convient de veiller au respect des règles de procédure et à leur équité. Le processus de consultation actuel pourrait inclure des échanges tripartites. L'intervenant souscrit à la proposition de tenir des réunions annuelles entre les représentants des organes de contrôle (proposition 1.2); un échange informel permettrait en effet à ces représentants d'éviter tout chevauchement inutile des procédures. Il convient de préserver le rôle que jouent les gouvernements dans ce processus. L'orateur se dit impatient d'examiner des propositions concernant le format, le budget et les dates de la première réunion.
107. L'intervenant déclare qu'il serait prématuré, à ce jour, de mettre en avant la question de l'interprétation des conventions (proposition 2.3) et n'est pas favorable à la création d'un comité permanent chargé de la procédure prévue à l'article 24 (proposition 2.2). Il conviendrait de réaliser une étude de faisabilité portant sur la rationalisation de la présentation des rapports et l'utilisation optimale de la technologie (proposition 3.1), selon les besoins des mandants. Le BIT devrait fournir une assistance technique pour faciliter la mise en œuvre des normes nationales et internationales du travail (proposition 4.2) et

s'assurer en outre que des consultations sont menées avec tous les bénéficiaires et que le contexte local est dûment pris en considération. Les critères de recevabilité concernant les procédures de contrôle devraient être modifiés afin de tenir compte des procédures nationales. Les pays du groupe BRICS souscrivent au projet de décision.

- 108.** *Un représentant du gouvernement de l'Inde* se dit favorable aux propositions concernant le guide destiné à promouvoir une meilleure connaissance du système de contrôle (proposition 1.1), les discussions régulières entre les organes de contrôle et les gouvernements (proposition 1.2) et les réformes liées aux technologies (proposition 3.1). En effet, faciliter le respect des normes permettrait d'alléger la charge que représente cette obligation. Les recommandations des organes de contrôle devraient être claires (proposition 4.1), et les critères de recevabilité et de clôture des cas devraient être bien définis. S'agissant de la sécurité juridique (proposition 2.3), les questions concernant l'interprétation des conventions devraient être portées devant la Conférence, par exemple au moyen d'études d'ensemble tenant compte des systèmes nationaux, avant d'envisager la création de toute nouvelle instance.
- 109.** *Un représentant du gouvernement du Japon* déclare, au sujet de la proposition 4.2 concernant la systématisation du suivi au niveau national, qu'il ne suffit pas que les recommandations des organes de contrôle soient claires et concrètes pour garantir leur mise en œuvre appropriée dans les Etats Membres. L'OIT devrait intégrer ces recommandations dans ses programmes d'assistance technique. Des efforts cohérents en ce sens permettraient d'instaurer un cercle vertueux de la fonction normative de l'OIT et de son action en matière d'assistance technique et de favoriser ainsi l'obtention de résultats positifs.
- 110.** *Un représentant du gouvernement de l'Espagne* déclare que le gouvernement de la Suisse appuie sa déclaration. Le système de contrôle, qui est au cœur de l'OIT, est constitué de différentes procédures interdépendantes qui devraient fonctionner comme un ensemble intégré pour éviter tout chevauchement inutile. C'est aux mandants tripartites qu'il appartient de renforcer davantage le système de contrôle, et en particulier aux gouvernements, à qui les observations des organes de contrôle s'adressent en premier lieu. Les gouvernements ont tout intérêt à s'assurer que ces mesures sont claires, concrètes et réalisables et qu'elles sont adaptées à la situation et à la législation du pays. La Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs est une étape nécessaire dans ce processus, mais reste insuffisante sans les orientations que seuls les gouvernements sont en mesure de fournir à l'OIT concernant les contextes juridique et social dans lesquels les plaintes et les réclamations sont formulées, examinées et résolues par voie de consensus.
- 111.** Le guide mentionné dans la proposition 1.1 devrait contenir des informations détaillées sur les critères de recevabilité et le domaine couvert par chaque organe de contrôle. S'agissant de la proposition 1.2, les discussions entre les différents organes de contrôle devraient être menées dans le cadre de la Conférence internationale du Travail. En ce qui concerne les propositions 2.1 et 2.2, le fait d'examiner la procédure prévue à l'article 24 avant la procédure prévue à l'article 26 permettrait d'assurer une cohérence entre les deux discussions plutôt que de préjuger d'un résultat final. Cela illustre bien le principe qui devrait régir toutes les discussions et qui consiste à analyser les améliorations possibles tout en ayant une vue d'ensemble des différents organes et des synergies générées entre eux. S'agissant de la proposition 2.3, l'intervenant souhaiterait vivement que des progrès soient accomplis en vue d'instituer un tribunal permanent en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT. Ce tribunal devrait se garder de toute bureaucratie dans son fonctionnement et rester souple dans sa composition. En ce qui concerne la proposition 3.1, il conviendrait de faire un meilleur usage des nouvelles technologies dans la présentation des rapports, ce qui réduirait la charge pesant sur le Bureau et les Etats Membres. S'agissant de la proposition 4.1, les recommandations formulées par les organes de contrôle doivent être claires et réalisables, compte tenu de leur importance dans l'application des conventions.

- 112.** *Un représentant du gouvernement de la France* déclare qu'il souscrit à la proposition visant à rationaliser la présentation des rapports (proposition 3.1). La France se tient prête à contribuer à l'étude de faisabilité envisagée dès la fin de la présente session du Conseil d'administration. L'étude devrait aborder, entre autres, la question du volume des rapports, de l'urgence ou de la gravité d'une situation, du lien entre les demandes et questions des experts et le contenu des conventions et de l'émergence ou non d'éléments nouveaux depuis le dernier rapport. La sécurité juridique (proposition 2.3) est un enjeu particulièrement important pour l'Organisation à l'aube de son centenaire. Les divergences d'interprétation entre les mandats peuvent conduire à une crise grave dans le fonctionnement de l'Organisation, voire à une paralysie. Il est donc urgent de réfléchir ensemble à un instrument légitime permettant de traiter ces différends d'interprétation. La France appuie la proposition figurant dans la Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs, qui reconnaît l'intérêt d'un échange tripartite d'opinions sur les éléments et conditions nécessaires aux activités d'un organe indépendant au titre de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT.
- 113.** *Un représentant du gouvernement de la Chine* déclare que des séances d'information annuelles sur le système de contrôle de l'OIT devraient être organisées à l'intention du personnel des missions permanentes des Etats Membres à Genève. Il conviendrait de fournir un appui technique accru aux Etats Membres à des fins de ratification et d'application des conventions. Compte tenu de la charge de travail croissante que représentent les cas soumis au Comité de la liberté syndicale, il conviendrait d'améliorer l'examen de la recevabilité des plaintes afin d'éviter tout chevauchement d'activités avec d'autres organes de contrôle. La Chine souscrit au projet de décision.
- 114.** *Une représentante du gouvernement de Cuba* déclare qu'il est important de continuer d'examiner les changements proposés concernant les méthodes de travail des organes de contrôle. Les propositions qui ont été avancées ne répondent pas aux préoccupations concernant la transparence et l'impartialité des mécanismes utilisés et ne règlent pas les problèmes que pourraient poser une application sélective de ces mécanismes ou une utilisation de ceux-ci à des fins de manipulation politique. L'intervenante ne souscrit pas aux propositions concernant la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle, mais se dit favorable à l'élaboration de lignes directrices sur les procédures que doivent suivre les organes de contrôle, car celles-ci sont imprécises, à l'exception des dispositions de la Constitution de l'OIT. Il convient de poursuivre les examens menés par des comités ad hoc mis en place dans le cadre du Conseil d'administration. Le processus d'examen des critères de recevabilité devrait avoir pour objectif de s'assurer que les plaintes ne peuvent être déposées que par des organisations représentatives au sens des textes fondamentaux de l'OIT. L'oratrice sollicite de plus amples informations sur l'application des mesures proposées, compte tenu des propositions du Directeur général concernant un budget à croissance zéro en termes réels pour la période biennale 2018-19. Cuba souscrit au projet de décision.
- 115.** *La représentante du Directeur général* (directrice, Département des normes internationales du travail (NORMES)) déclare que les discussions fructueuses ont fourni au Bureau des orientations concernant les propositions contenues dans le document. Au vu de la richesse des propositions formulées et compte tenu de la Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs, l'intervenante propose que le plan de travail soit modifié à la lumière des débats et que le document révisé soit présenté au Conseil d'administration la semaine suivante pour examen et adoption.
- 116.** *Le porte-parole des travailleurs* se dit favorable à la proposition visant à examiner le projet de décision la semaine suivante. L'expérience a montré qu'il ne fallait pas toujours souscrire trop strictement à une vision systémique des organes de contrôle, le traitement des cas étant fonction de leur contenu. Si la rationalisation et l'informatisation des rapports peuvent

s'avérer utiles, elles ne devraient pas se faire au détriment de la qualité du travail des organes de contrôle de l'OIT. S'agissant de la proposition consistant à tenir une réunion annuelle entre les représentants des organes de contrôle, il est nécessaire de réfléchir davantage à l'objectif concret, au rôle et au mandat de cette réunion, dans la mesure où elle ne peut constituer un forum de discussion sur la pertinence du système de contrôle. Les discussions relatives au fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24 devraient d'abord porter sur les problèmes rencontrés et déterminer les résultats positifs recherchés. La mise en place d'un comité permanent concernant la procédure prévue à l'article 24 pourrait constituer une solution à cet égard. Dans la mesure où il est inhabituel qu'un article de la Constitution ne soit pas appliqué, la tenue d'une discussion tripartite sur la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, est justifiée. Les critères de recevabilité des cas devraient être affinés, mais aucune proposition concrète n'a été formulée à cet effet; bien qu'il s'agisse d'un élément important, l'épuisement des voies de recours nationales ne peut constituer le seul critère, étant donné que tous les pays ne disposent pas d'organes nationaux appropriés. Le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs se sont engagés à n'utiliser la procédure prévue à l'article 26 qu'en dernier recours. Toutefois, aucune commission d'enquête n'a été établie, et il est donc difficile de suspendre l'examen d'un cas dans le cadre des autres procédures de contrôle.

117. *Le porte-parole des employeurs* souscrit à la proposition visant à reporter l'adoption de la décision. Compte tenu de la complexité de la situation, il est plus facile de déterminer les problèmes qui se posent que de proposer des solutions, mais des progrès ont été accomplis et certaines questions pourront être réexaminées ultérieurement. Le processus de concertation tripartite dans son ensemble, y compris les consultations informelles, a favorisé des discussions plus souples et plus ouvertes afin de trouver des solutions. Il est toutefois indispensable de faire progresser au plus vite les discussions et de se montrer ambitieux dans les objectifs.
118. *Le représentant du gouvernement du Mexique* souscrit à la proposition visant à reporter l'adoption du projet de décision et se dit impatient d'examiner le nouveau plan de travail.
119. *Un représentant du gouvernement du Brésil* déclare qu'il souhaiterait entendre une déclaration succincte du Bureau concernant les discussions qui ont eu lieu, en particulier compte tenu des divergences d'opinion sur certains points tels que la sécurité juridique. Il serait utile que les gouvernements puissent connaître le point de vue du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs avant la tenue des sessions du Conseil d'administration, et les consultations à venir devraient par conséquent comporter un élément tripartite.
120. *La représentante du Directeur général* (directrice, Département des normes internationales du travail (NORMES)) fait part de sa réticence à résumer les discussions, n'étant pas en mesure, compte tenu de la multiplicité des réponses et des observations formulées, de rendre fidèlement les interventions des différents membres. Son département examinera rigoureusement chacune des observations et suggestions et, sur cette base, élaborera une version révisée du plan de travail, qui sera présentée la semaine suivante au Conseil d'administration pour examen et adoption.
121. A la reprise de la discussion, *le porte-parole des employeurs* déclare que, dans la mesure où le plan de travail révisé et le calendrier reflètent pleinement les débats antérieurs, le groupe des employeurs souscrit au projet de décision révisé.
122. *Le porte-parole des travailleurs* déclare que le plan de travail révisé et le calendrier tiennent pleinement compte des débats au sein du Conseil d'administration. Par conséquent, le groupe des travailleurs souscrit au projet de décision révisé. L'intervenant demande que la Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs soit jointe en annexe du

document final officiel, puisqu'elle permettrait de guider les deux groupes dans les discussions avec le Bureau et les gouvernements au sein des différents organes du système de contrôle et dans le cadre des consultations portant sur ce système.

123. *S'exprimant au nom du groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC)*, un représentant du gouvernement du Panama dit que son groupe se félicite que le plan de travail ait été révisé pour rendre compte des débats qui ont eu lieu plus tôt au cours de la session. Le GRULAC rappelle les questions qu'il a soulevées à cette occasion et croit savoir que la tâche entreprise n'est pas de celles qui peuvent être menées à bien à court terme. Bien que quelques observations préliminaires aient été formulées pendant la session en cours, le GRULAC se prononcera plus en détail sur le fond des différentes propositions dans le cadre des consultations à venir. Toute décision sur la question à l'examen devrait clairement en tenir compte.
124. Le GRULAC estime que la proposition 4.3 n'est pas en état d'être examinée ou de donner lieu à une décision en novembre 2017. Les gouvernements de la région sont toujours dans le doute au sujet de la nature de cette proposition et des conséquences de toute décision qui pourrait être prise. La proposition 4.3 devrait faire partie des propositions nécessitant des orientations sur les prochaines mesures à envisager. Il se pourrait également qu'un complément d'information sur ce point soit sollicité en novembre, afin de permettre au Conseil d'administration de tenir ultérieurement des discussions approfondies.
125. Le GRULAC estime en outre que les éléments relatifs à la proposition 1.2 (discussions régulières entre les organes de contrôle) pourraient être examinés en novembre 2017, ce qui permettrait de prendre une décision concernant les réunions envisagées (calendrier, composition, budget et participation des mandants tripartites). A cet égard, la proposition 1.2 devrait figurer au nombre des propositions dont le Conseil d'administration sera saisi en novembre 2017.
126. Enfin, le GRULAC accueille avec satisfaction les discussions consacrées aux méthodes de travail des organes de contrôle, même s'il espérait obtenir des renseignements plus détaillés, notamment à propos du Comité de la liberté syndicale. A cet égard, il serait utile de fournir, dans le cadre des consultations, un complément d'information sur les faits nouveaux s'agissant de ces discussions. Par ailleurs, il conviendrait d'élaborer, pour la session de novembre, un document sur le sujet afin de préparer la discussion élargie sur l'examen d'ensemble de l'initiative sur les normes qui se tiendra en mars 2018.
127. Compte tenu de ces observations, le GRULAC propose un amendement au projet de décision. Cette version modifiée du projet de décision, qui a été distribuée, est examinée par les différents groupes. Le Conseil d'administration cherche à adopter un plan de travail destiné à orienter les consultations à venir sur le système de contrôle. Ce plan de travail devrait être approuvé par l'ensemble des mandants tripartites. De ce fait, il ne peut figurer uniquement dans un addendum élaboré par le Bureau, dont les mandants tripartites n'auraient pas eu la possibilité de négocier les termes. Le GRULAC n'a pas d'avis tranché sur la meilleure façon de procéder pour donner suite à ce constat. Les éléments du plan de travail pourraient être incorporés dans le projet de décision, ou le plan de travail approuvé pourrait être maintenu dans un addendum révisé. La proposition du GRULAC n'apporte aucune modification substantielle au plan de travail, mais donne plutôt des éclaircissements sur ce qu'il s'agit d'adopter. Les consultations prévues à ce propos ne pourront être menées à bien sans un plan de travail clair, approuvé par les trois parties.
128. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Kenya dit que le plan de travail révisé tient compte des discussions au sein du Conseil d'administration. Bien que son groupe soutienne par conséquent le projet de décision révisé, il pourrait se rallier à l'éventuel consensus sur l'amendement soumis par le GRULAC.

- 129.** *S'exprimant au nom du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM)*, un représentant du gouvernement du Canada dit que son groupe a pris note du plan de travail révisé, qui tient compte des discussions menées au sein du Conseil d'administration plus tôt dans la session ainsi que de la position commune des partenaires sociaux et qui reprend certaines des suggestions du groupe. Sur les dix propositions figurant dans le plan de travail révisé, quatre seront intégrées dans les activités du Bureau et six resteront inscrites à l'ordre du jour du Conseil d'administration; trois de ces dernières feront l'objet de discussions plus approfondies à la session du Conseil d'administration de novembre 2017, et les trois autres donneront lieu à des orientations supplémentaires sur les prochaines mesures à envisager.
- 130.** Compte tenu du large soutien et de la confiance dont continue de bénéficier le système de contrôle de l'OIT et en vue de poursuivre son renforcement, le groupe des PIEM est disposé à contribuer de manière constructive au débat sur les six autres propositions. Il salue la coopération active entre le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs, qu'il considère comme une composante positive et nécessaire d'un système de contrôle efficace. Il souligne cependant que les consultations visant à améliorer le système de contrôle doivent également comporter un échange de vues tripartite. Le groupe des PIEM constate donc avec déception que le paragraphe 5 du document GB.329/INS/5(Add.) ne rend pas compte de cette nécessité et insiste sur le fait que le «processus de consultation étendu et participatif» doit inclure des possibilités d'échange de vues tripartite.
- 131.** Le groupe des PIEM n'a pas d'avis tranché sur la question de savoir si la décision doit prendre la forme du projet de décision révisé figurant au paragraphe 6 ou de l'amendement soumis par le GRULAC. En ce qui concerne la proposition des travailleurs et des employeurs de joindre en annexe leur position commune, le groupe des PIEM suggère que les déclarations du groupe gouvernemental et des groupes régionaux relatives au document GB.329/INS/5 soient également jointes en annexe.
- 132.** *Un représentant du gouvernement du Brésil* dit que, si sa région a fermement soutenu l'ensemble du processus de révision du système de contrôle, elle a aussi répété, tout au long des consultations, que la proposition 4.3 méritait d'être clarifiée. La région se satisferait d'une révision du plan de travail sans modification du projet de décision, qui consisterait à incorporer la proposition 4.3 dans le paragraphe 4 b), afin que le Conseil d'administration puisse fournir des orientations à son sujet à sa session de novembre, et à déplacer la proposition 1.2 vers le paragraphe 4 a), afin que le Conseil d'administration puisse l'examiner en novembre. Le seul changement apporté au texte dans l'amendement proposé par le GRULAC est le remplacement, dans la version anglaise, de l'expression «actions taken» par l'expression «actions under consideration» dans la deuxième phrase de l'alinéa relatif à la proposition 1.2, afin de rendre compte du fait que le point n'a pas encore été adopté mais est encore à l'examen. L'intervenant demande aux partenaires sociaux d'accepter que le point de vue du GRULAC soit mentionné dans le plan de travail; la région est attachée au système de contrôle, à la notion de travail décent et à la défense des droits des travailleurs. Les discussions menées par les organes de contrôle au sujet de leurs méthodes de travail devraient être prises en considération dans le débat sur la révision du système de contrôle. S'il en était convenu ainsi, le GRULAC pourrait retirer l'amendement qu'il a proposé sur ce point.
- 133.** *Le porte-parole des travailleurs* dit que, tout en approuvant le remplacement, dans la version anglaise, de l'expression «actions taken» par l'expression «actions under consideration», il préférerait que le plan de travail ne soit pas modifié. La proposition 4.3 relative aux possibilités offertes par l'article 19 pour étendre la portée des normes et en faciliter l'application fait suite à une décision prise par la Conférence internationale du Travail et devrait donc être examinée en novembre. Si la proposition 1.2 est une priorité pour le GRULAC, le groupe des travailleurs estime que cela dépend des conditions et critères définissant ce que doit être un système efficace de concertation entre les organes de contrôle,

et que cette question doit donc faire l'objet de discussions tripartites plus approfondies avant que des décisions concrètes puissent être prises.

- 134.** *Le porte-parole des employeurs* dit que, tout en approuvant le remplacement, dans la version anglaise, de l'expression «*actions taken*» par l'expression «*actions under consideration*», il s'oppose à l'ouverture d'un débat sur la structure de l'addendum. Il lui semble incongru de déplacer la proposition 4.3 vers le paragraphe 4 b), qui commence par les mots «Des orientations sur les prochaines mesures à envisager seront demandées».
- 135.** *Un représentant du gouvernement des Etats-Unis* demande au Bureau d'expliquer la différence entre le fait de faire figurer une proposition à l'alinéa a) du paragraphe 4 de l'addendum et de la faire figurer à l'alinéa b) du même paragraphe, en d'autres termes d'expliquer la différence entre le fait d'examiner une proposition en novembre 2017 et le fait de demander au Conseil d'administration de formuler des orientations à sa session de novembre 2017.
- 136.** *Le Président* demande si le Bureau peut donner l'assurance que le processus de consultation auquel il est fait référence au paragraphe 5 comportera un échange de vues tripartite.
- 137.** *Le représentant du Directeur général* (Directeur général adjoint pour la gestion et la réforme (DDG/MR)) dit que, lors de l'élaboration du plan de travail, le Bureau a essayé de trouver un équilibre entre les différentes opinions exprimées et priorités définies par les mandants lors des deux séries de consultations approfondies qui ont eu lieu en janvier et février 2017. Le Bureau a également pris en considération la charge de travail que peut absorber le Département des normes internationales du travail, ainsi que les décisions du Conseil d'administration relatives, d'une part, à la mise en œuvre du programme de travail visant à donner suite à l'évaluation de l'impact de la Déclaration sur la justice sociale et, d'autre part, à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail⁵. Cela s'applique tout particulièrement à la proposition 4.3, qui porte sur les modalités des études d'ensemble et sur la contribution de ces dernières aux discussions récurrentes, lesquelles jouent à leur tour un rôle important dans l'établissement de l'ordre du jour de la Conférence. Ces éléments sont importants pour assurer une approche cohérente et stratégique entre les discussions correspondantes du Conseil d'administration et l'examen, par ce dernier, du suivi des résultats stratégiques. L'intervenant note par ailleurs que la seule différence entre le plan de travail proposé par le Bureau et l'amendement proposé par le GRULAC est l'ordre d'examen des propositions 1.2 et 4.3. Il serait intéressant, d'un point de vue stratégique, d'examiner en premier lieu, comme cela était prévu, la proposition 4.3, car elle fait partie intégrante des priorités institutionnelles, alors que la proposition 1.2 est moins importante à ce stade.
- 138.** En réponse à la question du Président, l'intervenant confirme qu'il y aura plusieurs niveaux de consultation, y compris des consultations tripartites. Répondant au représentant des Etats-Unis, il explique que des mesures concrètes devront être prises en novembre 2017 au sujet du groupe de propositions figurant au paragraphe 4 a) et que des orientations seront demandées en vue de la tenue, après novembre, d'une deuxième série de consultations portant sur les propositions figurant au paragraphe 4 b).
- 139.** *S'exprimant au nom du GRULAC*, un représentant du gouvernement du Panama dit que son groupe a écouté très attentivement les observations formulées par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ainsi que les explications données par le Directeur général adjoint. Le fait est que, chaque fois que le GRULAC fait une déclaration, c'est pour le bien de l'Organisation; chaque proposition est formulée en ayant à l'esprit que ce sont les gouvernements qui doivent veiller à concilier développement des entreprises et travail décent et à encadrer toutes ces activités. Les gouvernements sont investis d'une

⁵ Document [GB.329/INS/3/1](#).

responsabilité historique consistant à se mettre d'accord sur ces questions avec toutes les parties prenantes et à œuvrer pour le bien commun, ce qui est l'objectif même des principes fondamentaux sur lesquels repose l'Organisation.

140. Les déclarations du GRULAC suscitent l'intérêt et l'approbation et reçoivent des réponses, mais on a souvent l'impression que les documents qui en rendent compte édulcorent les propositions du groupe ou les présentent d'une manière moins convaincante ou atténuée. Le GRULAC croit fermement en l'Organisation et en sa capacité de contribuer à résoudre les problèmes du monde et à influencer sur l'avenir du travail. Tous les sujets importants qui ont été abordés, les explications du Directeur général adjoint et les déclarations d'intention de l'Organisation et du bureau du Conseil d'administration en vue de trouver une solution doivent être dûment consignés au procès-verbal. Alors que l'OIT approche de son centenaire, son mécanisme de contrôle doit être amélioré, car l'Organisation a un rôle important à jouer dans l'avenir de l'humanité. Les pays du GRULAC ne viennent pas seulement pour parler, ils veulent faire avancer les choses et faire en sorte que l'on trouve des solutions pratiques pour toutes les parties. Ils veulent que leurs propositions, leurs déclarations et leurs amendements soient consignés au procès-verbal. Par souci de consensus, ils pourraient accepter l'amendement mineur consistant à remplacer, dans la version anglaise, l'expression «*actions taken*» par l'expression «*actions under consideration*». Ils veulent que toutes leurs propositions soient prises en considération.
141. *Un représentant du gouvernement de l'Espagne* dit avoir souvent le sentiment qu'il est seulement pris note des déclarations de fond et d'importance et que cela donne l'impression que la gouvernance de l'Organisation ne s'améliore pas. Le gouvernement de l'Espagne appuie l'amendement, ainsi que l'inscription au procès-verbal de toutes les déclarations, qu'elles émanent des groupes régionaux ou des gouvernements, afin de rendre compte de manière complète et réaliste d'un débat qui a été particulièrement animé.
142. *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, un représentant du gouvernement du Canada rappelle que son groupe a demandé que les déclarations du groupe gouvernemental et des groupes régionaux soient jointes en annexe. En ce qui concerne le processus de consultation étendu et participatif, il souligne que celui-ci doit comporter des possibilités d'échange de vues tripartite.
143. *S'exprimant au nom du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)*, un représentant du gouvernement de la République islamique d'Iran dit que le GASPAC considère que le système de contrôle revêt une importance particulière pour les mandants. Il invite le Bureau à prendre dûment en considération les points soulevés au cours du débat et prend note des arguments du GRULAC.
144. *Le représentant du gouvernement de l'Espagne* rappelle qu'il a demandé que les déclarations des gouvernements soient inscrites au procès-verbal.
145. *Le représentant du Directeur général* (Directeur général adjoint pour la gestion et la réforme (DDG/MR)) rappelle aux membres du Conseil d'administration que toutes les interventions sont résumées et inscrites au procès-verbal de la session et que, dans des cas antérieurs similaires à la question à l'examen, les déclarations officielles des groupes ont également été jointes en annexe lorsque la demande en a été faite.
146. *Une représentante du gouvernement de l'Uruguay* demande des éclaircissements à propos de la question de savoir si le Conseil d'administration envisage d'adopter le projet de décision initial ou le projet de décision révisé, si l'addendum sera modifié, si, dans la version anglaise, l'expression «*actions taken*» sera remplacée par l'expression «*actions under consideration*» et quelles déclarations seront jointes en annexe dans leur intégralité.

147. *Le représentant du Directeur général* (Directeur général adjoint pour la gestion et la réforme (DDG/MR)) dit que, d'après lui, le document GB.329/INS/5 (Add.) sera révisé de sorte que, dans la version anglaise, l'expression «*actions taken*» soit remplacée par l'expression «*actions under consideration*» et que les mots «qui inclut des consultations tripartites» soient insérés dans le paragraphe 5. Conformément à la pratique en usage, la Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs ainsi que les déclarations du groupe gouvernemental et des coordonnateurs régionaux seront annexées au procès-verbal.

Décision

148. *Le Conseil d'administration:*

- a) *a approuvé le plan de travail révisé relatif au renforcement du système de contrôle;*
- b) *a demandé au Bureau de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le plan de travail révisé sur la base des orientations du Conseil d'administration et de lui rendre compte des progrès réalisés à sa 331^e session (novembre 2017), après avoir consulté les mandants tripartites;*
- c) *a décidé de réexaminer le plan de travail révisé, qui sera éventuellement modifié à sa 331^e session, dans le contexte de l'examen d'ensemble de l'initiative sur les normes à sa 332^e session (mars 2018).*

(Document GB.329/INS/5(Add.)(Rev.), paragraphe 6.)

Sixième question à l'ordre du jour

Rapport de situation sur la mise en œuvre de l'initiative sur les entreprises (GB.329/INS/6)

149. *La porte-parole des employeurs* déclare que la stratégie d'engagement de l'OIT auprès du secteur privé est une priorité pour les employeurs. La collaboration du Bureau avec des entreprises de toutes tailles et dans toutes les régions lui permet de mieux comprendre les défis auxquels elles font face et d'avoir une approche plus pratique des mesures à engager au niveau politique afin de résoudre les problèmes. Elle permet également des échanges mutuels d'informations spécialisées, qui peuvent contribuer à la réalisation des objectifs du Bureau. Le rapport de situation dresse une liste impressionnante d'activités conduites par le Bureau en collaboration avec le secteur privé. Le fait que les petites et moyennes entreprises (PME) aient été incluses témoigne d'une reconnaissance de la diversité de ce secteur de la part de l'Organisation.
150. Les employeurs encouragent fortement tous les départements du Bureau à utiliser le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) comme point d'entrée, en accord avec la méthodologie révisée qu'a adoptée le Conseil d'administration à sa 321^e session (juin 2014). Il conviendrait également de passer par ACT/EMP pour les activités de sensibilisation des entreprises, pour que celles-ci soient pleinement informées des raisons qui motivent les demandes de collaboration et pour que le Bureau des activités pour les employeurs puisse assurer la liaison avec l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et les organisations d'employeurs nationales.

Document n° 66

GB.335/INS/5, Initiative sur les normes: examen
général de sa mise en œuvre, mars 2019



Conseil d'administration

335^e session, Genève, 14-28 mars 2019

GB.335/INS/5

Section institutionnelle

INS

Date: 8 mars 2019

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Initiative sur les normes: examen général de sa mise en œuvre

Objet du document

Le présent document fait le point sur les résultats concrets obtenus jusqu'à présent dans le cadre de l'initiative sur les normes, qui vise à améliorer la pertinence des normes internationales du travail au moyen d'un mécanisme d'examen et à renforcer le consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité. Les actions entreprises au titre de ce dernier objectif seront examinées conformément au plan de travail qui a été approuvé par le Conseil d'administration en mars 2017. Le document contient un projet de décision qui reflète les domaines dans lesquels des orientations sont souhaitées au sujet du travail restant à accomplir après le centenaire (voir le paragraphe 84).

Objectifs stratégiques pertinents: Les quatre objectifs stratégiques.

Principal résultat/élément transversal déterminant: Résultat 2: Ratification et application des normes internationales du travail, et élément transversal déterminant relatif aux normes internationales du travail.

Incidences sur le plan des politiques: Elles dépendront du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Incidences juridiques: Elles dépendront du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Incidences financières: Elles dépendront du résultat de la discussion du Conseil d'administration (le paragraphe 23 du document GB.332/INS/5(Rev.) donne une estimation des incidences financières possibles).

Suivi nécessaire: Il dépendra du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: 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/PV; GB.329/INS/5; GB.329/INS/5(Add.)(Rev.); GB.328/PV; GB.328/LILS/2/2; GB.328/INS/6; GB.326/PV; GB.326/LILS/3/1; GB.323/PV; GB.323/INS/5.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Objectif 1 – Améliorer la pertinence des normes internationales du travail au moyen d'un mécanisme d'examen des normes	2
Recommandations tripartites consensuelles à l'intention du Conseil d'administration	3
Classification des normes	4
Recensement des lacunes dans la couverture appelant une action normative	5
Mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre	6
Efficacité des recommandations, enseignements tirés et orientations futures	7
Objectif 2 – Renforcer le consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité	10
Principes communs devant guider le renforcement du système de contrôle	10
Le système de contrôle est d'une importance indéniable... ..	10
... et il incombe aux mandants tripartites de le renforcer encore	10
Les améliorations doivent aboutir à un système solide, adapté et durable... ..	11
... avec des procédures de contrôle efficaces	11
Le système de contrôle doit être transparent, juste et rigoureux, et aboutir à des résultats cohérents et impartiaux.....	11
Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures	11
1.1. Guide des pratiques établies dans l'ensemble du système.....	11
1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle.....	12
Domaine d'intervention 2: règles et pratiques	13
2.1. Codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26.....	13
2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24	14
2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique.....	15
Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information	17
3.1. Rationalisation de la présentation des rapports	17
3.2. Echange d'informations avec d'autres organisations internationales.....	23
Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre	25
4.1. Formulation de recommandations claires par les organes de contrôle	25
4.2. Systématisation du suivi au niveau national	26
4.3. Examen des possibilités offertes par les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19.....	26
Examen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail	29
Commission de l'application des normes de la Conférence	29
Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR)	31
Comité de la liberté syndicale.....	33
Projet de décision	34

Annexes

I.	Décision prise par le Conseil d'administration à sa 334 ^e session (octobre-novembre 2018) sur le renforcement du mécanisme de contrôle.....	37
II.	Plan de travail et calendrier des discussions en vue des discussions au Conseil d'administration sur le renforcement du système de contrôle.....	39

Introduction

1. A sa 334^e session (octobre-novembre 2018), le Conseil d'administration a demandé au Bureau de lui présenter, à sa 335^e session (mars 2019), à l'issue de consultations avec les mandants tripartites, 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. La décision adoptée par le Conseil d'administration en novembre 2018 est reproduite dans son intégralité à l'annexe I.
2. L'initiative sur les normes tire son origine d'une décision prise par le Conseil d'administration à sa 323^e session (mars 2015) à la suite 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. En substance, cette décision prévoyait, au titre de l'initiative sur les normes: *a*) de créer, dans le cadre du mécanisme d'examen des normes (MEN), un groupe de travail tripartite (Groupe de travail tripartite du MEN); et *b*) de demander au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et au président du Comité de la liberté syndicale 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'Organisation internationale du Travail (OIT) et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale.
3. Conformément à la proposition formulée par le Directeur général dans son rapport à la 102^e session de la Conférence internationale du Travail en 2013 ¹, l'initiative sur les normes est devenue l'une des sept initiatives du centenaire. Elle vise à renforcer le rôle normatif de l'OIT pour son deuxième siècle d'existence grâce à un corpus de normes internationales du travail solide, clairement défini et à jour et à un système de contrôle de l'application de ces normes qui fasse autorité et repose sur un consensus tripartite renforcé.
4. Le Conseil d'administration a examiné le rapport conjoint des présidents de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale à sa 326^e session (mars 2016). A sa 329^e session (mars 2017), il a approuvé un plan de travail révisé relatif au renforcement du système de contrôle comportant dix propositions axées sur quatre domaines d'intervention. Le Conseil d'administration a examiné les propositions contenues dans le plan de travail révisé à ses 331^e et 332^e sessions (respectivement en octobre-novembre 2017 et mars 2018). Une version actualisée du plan de travail figure à l'annexe II. Dans le même temps, les organes de contrôle ont mené une série de discussions en vue de revoir leurs méthodes de travail ².
5. A sa 331^e session (octobre-novembre 2017), le Conseil d'administration a approuvé les mesures et les coûts relatifs à la mise en place d'un système de gestion informatisée des documents et des informations pour les organes de contrôle et à l'élaboration d'un guide des pratiques établies dans l'ensemble du système de contrôle. De nouvelles délibérations ont permis aux différents groupes de rapprocher encore leurs points de vue et de renforcer le

¹ BIT: *Vers le centenaire de l'OIT: Réalités, renouveau et engagement tripartite*, rapport du directeur général, rapport I (A), Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013.

² Document [GB.329/PV](#), paragr. 148.

consensus tripartite, comme il ressort de la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa 334^e session (octobre-novembre 2018). Parallèlement, le Groupe de travail tripartite du MEN s'est réuni à quatre reprises et, après chacune de ses réunions, a présenté au Conseil d'administration des recommandations tripartites consensuelles. Il se réunira pour la cinquième fois en septembre 2019 afin d'examiner, conformément à la décision du Conseil d'administration, huit instruments relatifs à la politique de l'emploi qui figurent dans son plan de travail initial, ainsi que les mesures de suivi qui ont été prises au sujet d'un autre instrument concernant la politique de l'emploi précédemment classé comme dépassé³.

Objectif 1 – Améliorer la pertinence des normes internationales du travail au moyen d'un mécanisme d'examen des normes

6. Le Groupe de travail tripartite du MEN s'est réuni à quatre reprises depuis sa création, en 2015: en mars et octobre 2016, en septembre 2017 et en septembre 2018. A l'issue de la première réunion du groupe de travail tripartite, le Conseil d'administration a approuvé l'adoption d'un plan de travail initial, comprenant 235 normes internationales du travail⁴, et a renvoyé 68 instruments à la Commission tripartite spéciale établie afin d'examiner les questions liées à la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006) (ci-après la Commission tripartite spéciale)⁵. Un premier groupe de 34 instruments a été soumis pour examen à la troisième réunion de cette commission (avril 2018)⁶, et un deuxième groupe de 34 instruments lui sera présenté à sa quatrième réunion (avril 2021). A sa deuxième réunion, le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné la suite qu'il convenait de donner aux 63 instruments précédemment classés comme dépassés et portant sur environ 21 sous-thèmes⁷. A ses troisième et quatrième réunions, il a examiné 28 instruments figurant dans son plan de travail initial et portant sur la sécurité et la santé au travail (SST), l'inspection du travail et les statistiques du travail⁸. Un instrument (la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944) a été remplacé par la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017. Ainsi, sur les 235 normes internationales du travail figurant dans le programme de travail initial du Groupe de travail tripartite du MEN, 75 doivent encore être examinées.

³ Document [GB.334/LILS/3](#), paragr. 4.

⁴ Il convient de noter que le nombre d'instruments figurant dans le plan de travail initial du Groupe de travail tripartite du MEN a été modifié à sa deuxième réunion, passant de 231 à 235 instruments.

⁵ Document [GB.326/LILS/3/2](#).

⁶ Des recommandations concernant la classification des instruments examinés et les mesures de suivi possibles sont présentées dans le document [GB.334/LILS/2\(Rev.\)](#).

⁷ Document [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#).

⁸ A sa troisième réunion, le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné 19 instruments relatifs à la sécurité et à la santé au travail (dispositions générales et risques spécifiques): document [GB.331/LILS/2\(Rev.\)](#). A sa quatrième réunion, il a examiné neuf instruments relatifs à la sécurité et à la santé au travail (banches particulières d'activité), aux statistiques du travail et à l'inspection du travail et a examiné les mesures de suivi à prendre concernant deux autres instruments dépassés relevant de ces domaines et qu'il avait examinés pour la première fois à sa deuxième réunion, en octobre 2016 (document [GB.334/LILS/3](#)).

7. Au moment de l'examen d'ensemble de l'initiative sur les normes mené à bien par le Conseil d'administration en octobre-novembre 2016⁹, le Groupe de travail tripartite du MEN avait tenu ses deux premières réunions. A sa session suivante, en mars 2017, le Conseil d'administration a procédé à une première évaluation du fonctionnement de ce groupe de travail tripartite¹⁰. Se fondant sur un rapport soumis par le président et les vice-présidents du groupe de travail tripartite, le Conseil d'administration a pris note du fait que celui-ci avait entamé ses travaux et a décidé de procéder à une nouvelle évaluation, au plus tard en mars 2020¹¹.
8. La mesure dans laquelle le Groupe de travail tripartite du MEN s'acquitte de sa mission est l'un des aspects à prendre en considération dans l'examen de son fonctionnement. En vertu de son mandat, le Groupe de travail tripartite du MEN est chargé d'examiner les normes en vue de faire des recommandations au Conseil d'administration sur¹²:
- a) le statut des normes examinées, y compris les normes à jour, les normes devant être révisées, les normes dépassées, et d'autres classifications possibles;
 - b) le recensement des lacunes dans la couverture, y compris celles nécessitant de nouvelles normes;
 - c) des mesures de suivi concrètes assorties de délais de mise en œuvre, le cas échéant.

Recommandations tripartites consensuelles à l'intention du Conseil d'administration

9. Le Groupe de travail tripartite du MEN a formulé des recommandations tripartites consensuelles à l'intention du Conseil d'administration à l'issue de chacune de ses quatre réunions. Ses délibérations ont été marquées par l'approche franche, constructive et résolue de ses membres, qui ont su tirer parti de leurs expériences et de leurs points de vue, souvent contrastés, au sujet des questions complexes et très diverses qui étaient à l'étude¹³. Compte tenu de la complexité des travaux, il était particulièrement nécessaire de mener un dialogue tripartite constructif pour que des solutions innovantes puissent être mises au point¹⁴. Le Groupe de travail tripartite du MEN a souligné le rôle institutionnel déterminant qu'il lui incombait de jouer pour faire en sorte que l'OIT soit dotée d'un corpus de normes

⁹ Documents [GB.328/INS/6](#) et [GB.328/PV](#), paragr. 108.

¹⁰ En vertu du paragraphe 26 du mandat du groupe de travail, le «Conseil d'administration évalue le fonctionnement du Groupe de travail tripartite du MEN à intervalles réguliers».

¹¹ Documents [GB.329/LILS/2](#), paragr. 3, et [GB.329/PV](#), paragr. 580-589.

¹² Paragraphe 9 du mandat du Groupe de travail tripartite du MEN. En septembre 2018, le groupe de travail a rappelé les travaux qu'il a accomplis à cet égard, dans le cadre de ses premières réunions: document [GB.334/LILS/3](#), appendice (recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN), paragr. 3.

¹³ Documents [GB.326/LILS/3/2](#), paragr. 3 («débat constructif»); [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 4 (la discussion a été «fluide et constructive et a permis de passer en revue un grand nombre de sujets»); [GB.331/LILS/2\(Rev.\)](#), appendice (rapport de la réunion), paragr. 3 («l'esprit constructif et l'engagement»); et [GB.334/LILS/3](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 3 («débats approfondis et francs»).

¹⁴ Document [GB.334/LILS/3](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 3.

internationales du travail solide, clairement défini et à jour, lui permettant de répondre aux mutations du monde du travail, aux fins de la protection des travailleurs et compte tenu des besoins des entreprises durables¹⁵; par conséquent il a estimé nécessaire de veiller à ce que son travail continu soit efficace et porte ses fruits, y compris pour ce qui est de combler les lacunes réglementaires et d'encourager la ratification des conventions et protocoles à jour¹⁶.

Classification des normes

- 10.** Le premier élément du mandat du Groupe de travail tripartite du MEN est la classification des normes. A cet égard, il importe de noter que, aux fins de ses travaux visant à examiner les normes, le groupe de travail tripartite a simplifié et rationalisé cet aspect en adoptant un système de classification fondé sur trois catégories: les instruments «à jour», les instruments «appelant de nouvelles actions en vue de maintenir une pertinence continue et future» et les instruments «dépassés»¹⁷. Le Groupe de travail tripartite du MEN a souligné que toutes les normes, y compris celles figurant dans son plan de travail initial, avaient un statut juridique actif jusqu'à ce que la Conférence prenne la décision de les abroger, de les retirer ou de les remplacer au sens juridique¹⁸. Il faudrait par conséquent continuer de promouvoir leur ratification ou leur application effective.
- 11.** Le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné 28 normes internationales du travail relatives à la sécurité et la santé au travail, à l'inspection du travail et aux statistiques du travail, en les classant selon ce nouveau système. Le Conseil d'administration a décidé qu'il convenait de suivre la classification recommandée par le Groupe de travail tripartite du MEN pour ces instruments et a prié le Bureau de prendre les mesures de suivi nécessaires à cet égard¹⁹.

Tableau 1. Résultats des travaux du Groupe de travail tripartite du MEN: décisions du Conseil d'administration concernant la classification des normes

Classification	2017	2018	Total
Normes à jour	8	6	14
Normes appelant de nouvelles actions en vue de maintenir une pertinence continue et future	10	0	10
Normes dépassées	1	3	4
Total	19	9	28

- 12.** Sur les 68 instruments maritimes qui lui ont été renvoyés pour examen, la Commission tripartite spéciale en a examiné 34 à sa troisième réunion, en avril 2018²⁰. En se fondant sur les recommandations formulées par la commission et sur le système de classification adopté

¹⁵ Paragraphe 8 du mandat du Groupe de travail tripartite du MEN.

¹⁶ Documents [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 7-8; [GB.331/LILS/2\(Rev.\)](#), appendice (rapport de la réunion), paragr. 7; [GB.334/LILS/3](#), appendice (recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN), paragr. 3-4.

¹⁷ Document [GB.331/LILS/2\(Rev.\)](#), appendice (rapport de la réunion), paragr. 10.

¹⁸ *Ibid.*, annexe (recommandations), paragr. 9.

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 5 d); document [GB.334/LILS/3](#), paragr. 5 b).

²⁰ Document [GB.334/LILS/2\(Rev.\)](#).

par le Groupe de travail tripartite du MEN, le Conseil d'administration a décidé que la totalité des 34 instruments devraient être classés dans la catégorie des normes dépassées. La Commission tripartite spéciale examinera les 34 instruments maritimes restants à sa quatrième réunion.

13. En conséquence, 75 normes internationales du travail sur les 235 instruments figurant dans le plan de travail initial du Groupe de travail tripartite du MEN doivent encore être examinées par celui-ci, et huit d'entre elles le seront à sa cinquième réunion en 2019.

Recensement des lacunes dans la couverture appelant une action normative

14. S'agissant du deuxième élément de son mandat, le Groupe de travail tripartite du MEN a mis en évidence cinq lacunes dans la couverture ou autres mesures de suivi appelant une action normative de la part de l'Organisation.

Tableau 2. Résultats des travaux du Groupe de travail tripartite du MEN: décisions du Conseil d'administration concernant les actions normatives

Action normative requise	Recommandation approuvée	Statut
Existence d'une lacune réglementaire concernant la question de l'apprentissage	Octobre-novembre 2016 (328 ^e session du Conseil d'administration)	Question normative inscrite à l'ordre du jour de la 110 ^e session de la Conférence (2021)
Risques biologiques: révision de la recommandation n° 3 au moyen d'un instrument portant sur tous les risques biologiques	Octobre-novembre 2017 (331 ^e session du Conseil d'administration)	Des propositions de questions normatives sur la sécurité et la santé au travail devraient être soumises à une session future du Conseil d'administration
Regroupement des six instruments relatifs aux produits chimiques, compte tenu de la convention n° 170 et de la recommandation n° 177		
Révision de la convention n° 119 et de la recommandation n° 118 relatives à la protection des machines		
Révision de la convention n° 127 et de la recommandation n° 128 afin de réglementer l'ergonomie et d'actualiser l'approche en matière de manutention manuelle		

15. A sa quatrième réunion en septembre 2018, le Groupe de travail tripartite du MEN a entamé une discussion, toujours en cours, au sujet des options possibles pour assurer la cohérence et la rigueur dans le suivi de ses recommandations concernant la sécurité et la santé au travail²¹. A cet égard, en prévision de sa cinquième réunion en septembre 2019, le Groupe de travail tripartite du MEN a demandé au Bureau de développer plus avant une approche reprenant, dans une certaine mesure, la première approche envisagée («intégration thématique»), en tenant compte des questions et des points soulevés au sujet des deux autres approches («intégration partielle» et «regroupement»)²². Parallèlement, le Groupe de travail tripartite du MEN a également envisagé des options pour prendre en considération l'incidence des recommandations du groupe de travail tripartite sur l'ordre du jour de la

²¹ Document GB.334/LILS/3, annexe (rapport de la réunion), paragr. 30-35.

²² *Ibid.*, paragr. 35.

Conférence et sur le Bureau, en évoquant la nécessité d'éviter de créer un «engorgement» de questions normatives ²³.

Mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre

16. S'agissant du troisième élément de son mandat, le Groupe de travail tripartite du MEN a souligné la nécessité, pour l'Organisation, de privilégier un suivi concret et assorti d'échéances, dans le cadre d'un ensemble de mesures exhaustives et interdépendantes.
17. Le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné la suite donnée aux 63 normes qui avaient précédemment été classées dans la catégorie des normes dépassées – tant lors de sa deuxième réunion en octobre 2016, consacrée à ces normes, que pendant ses réunions ultérieures, à l'occasion desquelles ces normes ont été examinées conjointement avec des instruments portant sur le même sous-thème – et aux 28 instruments qu'il avait classés à ses troisième et quatrième réunions, en septembre 2017 et 2018. Ces mesures de suivi ont principalement consisté en des campagnes de promotion, une assistance technique à la mise en œuvre, d'autres actions non normatives et des recommandations formulées à l'intention de la Conférence internationale du Travail afin qu'elle envisage l'abrogation ou le retrait des instruments dépassés.

Tableau 3. Résultats des travaux du Groupe de travail tripartite du MEN: décisions du Conseil d'administration concernant les mesures de suivi nécessaires

Mesure de suivi recommandée	Recommandation approuvée	Statut
Mesure de promotion		
Campagne visant à promouvoir la ratification de 17 conventions à jour ayant trait à 30 conventions précédemment classées comme dépassées	Octobre-novembre 2016 (32 ^e session du Conseil d'administration)	En cours de mise en œuvre dans 136 Etats Membres
Campagne visant à promouvoir la ratification des principaux instruments liés à la sécurité et à la santé au travail et à promouvoir particulièrement quatre autres conventions à jour sur la sécurité et la santé au travail	Octobre-novembre 2017 (33 ¹ ^e session du Conseil d'administration)	En cours
Campagne visant à promouvoir la ratification de cinq conventions à jour sur la sécurité et la santé au travail, l'inspection du travail et les statistiques du travail	Octobre-novembre 2018 (33 ⁴ ^e session du Conseil d'administration)	Planification entamée
Encourager la ratification des conventions à jour pertinentes par les Etats Membres dans lesquels des instruments dépassés qu'il est recommandé d'abroger sont en vigueur, y compris par la fourniture d'une assistance technique	Octobre-novembre 2018 (33 ⁴ ^e session du Conseil d'administration)	Entamée
Demande adressée par la Conférence internationale des statisticiens du travail aux Etats Membres afin qu'ils envisagent de ratifier des conventions à jour sur les statistiques du travail	Octobre-novembre 2018 (33 ⁴ ^e session du Conseil d'administration)	Achevée
Assistance technique aux fins de l'application		
Assistance technique aux fins de l'application de deux conventions sur la sécurité et la santé au travail, comprenant des recherches au sujet des obstacles à la ratification; diffusion d'un recueil de directives pratiques	Octobre-novembre 2017 (33 ¹ ^e session du Conseil d'administration)	En cours

²³ Document [GB.334/LILS/3](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 36-37.

Mesure de suivi recommandée	Recommandation approuvée	Statut
Autres actions non normatives		
Remplacement au sens juridique de 14 recommandations, mesure dont il a été pris note	Octobre-novembre 2016 (328 ^e session du Conseil d'administration)	Achévé
Publication de directives techniques sur les risques biologiques et chimiques et examen périodique du Recueil de directives pratiques sur la sécurité et la santé dans l'utilisation des machines	Octobre-novembre 2017 (331 ^e session du Conseil d'administration)	Mise en œuvre prévue pendant la prochaine période biennale
Etude sur l'égalité de genre dans le secteur minier; révision du recueil de directives pratiques sur la construction; élaboration de directives sur l'inspection du travail	Octobre-novembre 2018 (334 ^e session du Conseil d'administration)	Planification entamée
Examen par la Conférence internationale du Travail de l'abrogation ou du retrait d'instruments		
Recommandation en vue de l'abrogation ou du retrait de six conventions et de trois recommandations	Octobre-novembre 2016 (328 ^e session du Conseil d'administration)	Instruments abrogés/retirés (107 ^e session de la Conférence (2018))
Retrait d'une recommandation dans les plus brefs délais	Octobre-novembre 2017 (331 ^e session du Conseil d'administration)	Question inscrite à l'ordre du jour de la 109 ^e session de la Conférence (2020)
Retrait d'une recommandation en 2022 et abrogation de quatre conventions en 2024	Octobre-novembre 2018 (334 ^e session du Conseil d'administration)	Questions inscrites à l'ordre du jour de la 111 ^e session (2022) et de la 113 ^e session (2024) de la Conférence

Mesure de suivi recommandée par la Commission tripartite spéciale	Recommandation approuvée	Statut
Mesure de promotion		
Encourager la ratification de la MLC, 2006, par les Etats Membres dans lesquels certains instruments maritimes dépassés sont en vigueur; étendre l'application de la MLC, 2006, aux territoires non métropolitains	Octobre-novembre 2018 (334 ^e session du Conseil d'administration)	En cours
Autre action non normative		
Remplacement au sens juridique de deux recommandations, dont il a été pris note	Octobre-novembre 2018 (334 ^e session du Conseil d'administration)	En cours
Examen par la Conférence internationale du Travail de l'abrogation ou du retrait d'instruments		
Retrait de dix recommandations et de neuf conventions, et abrogation de huit conventions, en 2020	Octobre-novembre 2018 (334 ^e session du Conseil d'administration)	Questions inscrites à l'ordre du jour de la 109 ^e session de la Conférence (2020)

Efficacité des recommandations, enseignements tirés et orientations futures

18. Afin de s'assurer que les activités du Groupe de travail tripartite du MEN sont efficaces et portent leurs fruits, le Conseil d'administration a renouvelé l'appel lancé par le groupe de travail tripartite à l'intention de l'Organisation. Cette dernière était invitée à prendre des mesures appropriées pour donner suite aux recommandations du groupe de travail tripartite relatives à l'action normative et aux délais dont sont assorties toutes les recommandations issues de son examen des normes, y compris les mesures de suivi impliquant l'abrogation

ou le retrait des normes dépassées, en veillant à ce que soit fournie l'assistance technique nécessaire pour encourager la ratification des instruments à jour²⁴. Pour assurer un suivi effectif des recommandations du groupe de travail tripartite, les gouvernements et les partenaires sociaux doivent se montrer déterminés à prendre des mesures concrètes, tant au niveau national qu'au sein du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. En outre, le rôle que joue le Bureau en fournissant l'assistance technique nécessaire à la mise en œuvre de ces mesures est essentiel²⁵.

- 19.** Cette démarche est pertinente au regard de l'examen que mène actuellement le Groupe de travail tripartite du MEN au sujet des conséquences institutionnelles de ses travaux, compte tenu de l'importance de ses activités sur la politique normative au sens large²⁶. Les mesures de suivi concrètes et assorties de délais prises dans l'ensemble de l'Organisation – par la Conférence, le Conseil d'administration et le Bureau – ont donné un nouvel élan à la politique normative de l'OIT, aux niveaux tant mondial que national, en favorisant un appui et un engagement tripartites sans faille. Grâce à cet appui et à cet engagement tripartites, les travaux en cours du Groupe de travail tripartite du MEN continueront de contribuer à assurer une politique normative volontariste et dynamique qui réponde aux besoins et aux préoccupations des mandants. Cette politique passera par l'adoption de nouvelles normes, la promotion de la ratification et de l'application des normes à jour par les Etats Membres, le recensement des normes dépassées qui doivent être révisées ou dont on pourrait envisager l'abrogation ou le retrait, et le lancement d'une discussion de grande ampleur sur la forme que prendront les nouvelles normes et sur leurs modalités d'adoption et de révision. Le groupe de travail tripartite a reconnu le caractère complémentaire des ensembles intégrés et équilibrés de mesures de suivi concrètes et assorties de délais qu'il a élaborés pour les thèmes examinés, lesquels comprennent chacun des éléments interdépendants devant activement être mis en œuvre²⁷.
- 20.** Comme indiqué dans les tableaux ci-dessus, des progrès ont été accomplis pour donner suite aux recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN. En effet, une question normative²⁸ a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence et quatre autres questions concernent l'abrogation ou le retrait de 27 instruments dépassés²⁹, et des campagnes sont menées pour promouvoir la ratification et l'application de près de 30 instruments³⁰. Il conviendra d'évaluer ultérieurement les incidences des mesures prises par l'Organisation pour donner suite aux recommandations concernant les campagnes de ratification ainsi qu'aux travaux du groupe de travail tripartite visant à recenser les autres instruments appelant une révision.

²⁴ Document GB.334/LILS/3, paragr. 5 c); voir également l'annexe de ce document (rapport de la réunion), paragr. 7.

²⁵ *Ibid.*, appendice (recommandations), paragr. 6.

²⁶ Voir paragr. 16 ci-dessus.

²⁷ Document GB.334/LILS/3, annexe (rapport de la réunion), paragr. 6.

²⁸ Voir tableau 2: question relative à l'apprentissage.

²⁹ Voir tableau 3. Il convient de noter que ces éléments concernent des décisions prises par le Conseil d'administration au sujet des recommandations formulées par le Groupe de travail tripartite du MEN et par la Commission tripartite spéciale.

³⁰ Voir tableau 3.

21. Le Groupe de travail tripartite du MEN a mis en évidence plusieurs enseignements tirés de l'expérience et de ses premières réunions. On citera en particulier les points suivants:

- Le Groupe de travail tripartite du MEN a souligné la complexité de la tâche qui lui a été confiée par le Conseil d'administration, consistant à examiner les normes internationales du travail ³¹. De ce fait, il a autorisé la présence de huit conseillers techniques pour assister les membres gouvernementaux à ses troisième, quatrième et cinquième réunions. Il a également souligné la nécessité d'assurer la cohérence avec d'autres initiatives institutionnelles ³².
- Le Groupe de travail tripartite du MEN a veillé à ce que ses travaux n'entraînent pas de lacunes en matière de couverture pour les travailleurs ³³, tout en s'assurant que l'OIT dispose d'un corpus de normes internationales du travail solide, clairement défini et à jour lui permettant de répondre aux mutations du monde du travail, aux fins de la protection des travailleurs et compte tenu des besoins des entreprises durables ³⁴. A cet effet, le groupe de travail tripartite a considéré que les recommandations visant à abroger ou à retirer des instruments obsolètes étaient un moyen de mettre en œuvre la politique normative de l'OIT, au même titre que les recommandations consistant à demander un suivi concret et assorti de délais de la part du Bureau et des Etats Membres, notamment en ce qui concerne la ratification et l'application des normes à jour ³⁵.
- Le Groupe de travail tripartite du MEN est convenu qu'un nouveau système de classification était nécessaire afin de simplifier et de rationaliser le système antérieur ³⁶. En conséquence, il a décidé, à sa troisième réunion, d'adopter un système de classification en trois catégories dans le cadre de son examen des normes ³⁷. Ce nouveau système a été utilisé par le groupe de travail tripartite à ses troisième et quatrième réunions, mais aussi par la Commission tripartite spéciale aux fins de l'examen des instruments maritimes dont elle avait été saisie.
- Le Groupe de travail tripartite du MEN a conscience de l'importance que revêt son rôle actuel et futur pour l'Organisation, sur le plan institutionnel, à l'heure où celle-ci entame son deuxième siècle d'existence, ce qui suppose que ses travaux fassent l'objet d'un suivi efficace, durable et considéré comme une priorité institutionnelle ³⁸. Il a reconnu que des ensembles équilibrés et intégrés de mesures de suivi étaient le meilleur moyen de s'assurer que ses recommandations aient un impact et de s'acquitter du

³¹ Document [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 16-17.

³² Documents [GB.326/LILS/3/2](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 4; [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 8; [GB.331/LILS/2\(Rev.\)](#), appendice (rapport de la réunion), paragr. 28; [GB.334/LILS/3](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 38.

³³ Document [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#), appendice I (recommandations), paragr. 4.

³⁴ Document [GB.325/LILS/3](#), annexe (mandat), paragr. 8.

³⁵ Document [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 6.

³⁶ Document [GB.326/LILS/3/2](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 8.

³⁷ Document [GB.331/LILS/2\(Rev.\)](#), paragr. 5 c); appendice (rapport de la réunion), paragr. 10; annexe (recommandations), paragr. 9.

³⁸ Documents [GB.334/LILS/3](#), annexe (rapport de la réunion), paragr. 3-5; [GB.331/LILS/2\(Rev.\)](#), appendice (rapport de la réunion), paragr. 3.

mandat qui lui a été confié par le Conseil d'administration³⁹. Les mesures de suivi devraient être concrètes, assorties de délais et contrôlées par le groupe de travail tripartite à ses réunions ultérieures⁴⁰. A cet égard, il est clair que des progrès considérables ont pu être réalisés, même si des écueils existent. En particulier, afin que les mesures de suivi puissent avoir un impact réel et durable, il sera demandé au Conseil d'administration d'envisager l'affectation de ressources supplémentaires à sa session d'octobre-novembre 2019.

Objectif 2 – Renforcer le consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité

22. 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 lui incombant en matière de gouvernance. En particulier, les principes communs devant guider le renforcement du système de contrôle – principes qui ont été présentés au Conseil d'administration à sa 329^e session – servent d'éléments de référence pour évaluer la mise en œuvre du plan de travail dans le cadre de l'examen d'ensemble de l'initiative sur les normes⁴¹.

Principes communs devant guider le renforcement du système de contrôle⁴²

23. Les avis des mandants divergent sur le fonctionnement du système de contrôle et ses procédures spécifiques. Dans le même temps toutefois, ils se rejoignent sur le résultat attendu des mesures qui permettront d'inscrire dans le cadre constitutionnel un système de contrôle efficient et efficace.

Le système de contrôle est d'une importance indéniable...

24. Le rôle du système de contrôle est de donner concrètement effet aux valeurs fondatrices et aux objectifs constitutionnels de l'OIT. Les mandants tripartites ont souligné l'importance de ce système dans son ensemble, ainsi que celle des diverses procédures de contrôle qui permettent à l'OIT de s'acquitter de sa mission. Toute nouvelle évolution de ce système doit s'appuyer sur ses points forts acquis de longue date. En outre, de l'avis général, le système de contrôle pourrait être encore renforcé.

... et il incombe aux mandants tripartites de le renforcer encore

25. Les mandants tripartites s'accordent à dire qu'il est de leur responsabilité conjointe d'envisager de renforcer encore davantage les mécanismes de contrôle. Il leur incombe de garantir le fonctionnement et l'évolution du système, conformément à la Constitution, avec l'appui et l'assistance du Bureau dans l'accomplissement de son rôle constitutionnel. Ce sont

³⁹ Document GB.334/LILS/3, annexe (rapport de la réunion), paragr. 6.

⁴⁰ Documents GB.328/LILS/2/1(Rév.), annexe (rapport de la réunion), paragr. 7; appendice I (recommandations), paragr. 6; GB.334/LILS/3, appendice (recommandations), paragr. 5.

⁴¹ Document [GB.329/INS/5](#), paragr. 5-11.

⁴² Document GB.329/INS/5.

les mandants tripartites qui ont les solutions, et les décisions seront prises par les organes directeurs de l'OIT selon une approche consensuelle et participative. C'est le caractère tripartite de ces organes qui confère au système de contrôle son autorité. En plus d'avoir reconnu l'importance de leur rôle dans le fonctionnement du système, les mandants tripartites se sont engagés à participer pleinement à son renforcement.

Les améliorations doivent aboutir à un système solide, adapté et durable...

26. Le système de contrôle doit rester adapté au monde du travail actuel pour orienter l'action de l'OIT en faveur du progrès et de la justice sociale dans un environnement en constante mutation, et afin que l'Organisation conserve sa pertinence et son importance sur le plan mondial. Il est indispensable que ce système bénéficie, dans le cadre constitutionnel, du soutien sans faille des mandants tripartites, qui le manifestent par leur mobilisation constructive et leur participation réelle. Un système de contrôle solide continuera d'inspirer confiance, tout en permettant à l'OIT et à ses Membres de s'adapter au changement.

... avec des procédures de contrôle efficientes et efficaces

27. L'efficacité et l'efficience sont des aspects importants du système de contrôle. Celui-ci doit continuer de remplir sa fonction et d'exploiter au mieux les ressources disponibles pour assurer le contrôle de l'application des normes internationales du travail. Ses recommandations doivent être suivies et mises en œuvre. S'il est organisé et cohérent, il contribuera à la réalisation des objectifs stratégiques de l'OIT grâce à la ratification et à l'application efficace des normes dans les Etats Membres.

Le système de contrôle doit être transparent, juste et rigoureux, et aboutir à des résultats cohérents et impartiaux

28. La transparence et l'intégrité du système sont essentielles. Il faut veiller au respect des règles de procédure et à leur équité, notamment par des garanties procédurales, et le système de contrôle doit opérer sur la base de pratiques cohérentes et impartiales. Il est déterminant pour la crédibilité et l'autorité du système que les commentaires, décisions et recommandations formulés soient considérés comme le résultat d'un processus équilibré, objectif et rigoureux. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des dix propositions visant à renforcer le système de contrôle sont examinés ci-dessous au regard des principes directeurs susmentionnés.

Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures

29. Ce domaine d'intervention aborde le fonctionnement du système de contrôle dans son ensemble. Il met en évidence la nécessité de faire mieux connaître les procédures et leurs interactions, d'éviter les chevauchements d'activités superflus et de redoubler d'efforts pour clarifier le système et en simplifier le fonctionnement.

1.1. Guide des pratiques établies dans l'ensemble du système

30. Il s'agit de créer «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. [...] [L]e guide proposé présentera, étape par étape, les pratiques relevant des différentes procédures de contrôle, notamment les critères de recevabilité, les délais et l'application des recommandations. Ce guide sera régulièrement mis à jour au fur et à mesure de l'évolution des méthodes de travail et des décisions prises par le Conseil d'administration ⁴³.»

31. Il a été pris note des orientations concernant le guide, à savoir que cet outil devrait mettre en évidence tant les caractéristiques propres des différentes procédures de contrôle que la cohérence du système dans son ensemble, ne devrait anticiper aucune décision du Conseil d'administration sur la codification de la procédure de traitement des plaintes prévue à l'article 26, et devrait contenir des informations sur la sélection et la nomination des membres des organes de contrôle.
32. Le Bureau, en coopération avec le Centre international de formation de l'OIT à Turin (Centre de Turin), est en train d'élaborer un guide dans les trois langues officielles, qui prendra la forme d'un outil en ligne portant sur les procédures de contrôle de l'OIT et présentant les pratiques établies, étape par étape, ainsi que les liens entre les diverses procédures. Le guide sera hébergé sur le serveur du Centre de Turin et sera accessible aussi bien à partir du site Web de l'OIT que de l'e-Campus du Centre. Il sera pleinement intégré à la base de données NORMLEX; aux pages pertinentes du site Web des «Normes du travail» de l'OIT; ainsi qu'aux offres de formation proposées par le Centre de Turin à l'intention des mandants sur les normes internationales du travail et sur les procédures normatives, y compris la soumission des rapports.
33. Le guide sera également diffusé auprès du public, sous forme de documents pdf téléchargeables pour chacune des procédures et pourra être consulté sur tablette ou smartphone au moyen d'une application entièrement personnalisable. Tant l'outil en ligne que l'application mobile seront mis à la disposition des membres du Conseil d'administration en mars pour consultations informelles. Ceux-ci auront un délai d'un mois pour faire part de leurs observations sur l'outil en ligne et le texte disponible en format téléchargeable. Ces deux supports devraient être accessibles à partir du site Web public de l'OIT d'ici à la session du centenaire de la Conférence, et le Bureau fera rapport sur l'élaboration du guide au Conseil d'administration à sa 337^e session (octobre-novembre 2019).

1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle

34. En mars 2017, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont adopté une position commune sur le système de contrôle de l'OIT, indiquant que, sur la base d'une «clarification des rôles et mandats du Comité de la liberté syndicale [...] dans le cadre du contrôle régulier des normes» (déclaration conjointe de 2015), le président du Comité de la liberté syndicale pourrait présenter tous les ans un rapport d'activité à la Commission de l'application des normes de la Conférence, après la présentation du rapport du président de la CEACR. Cette information serait importante pour les travaux de la Commission de l'application des normes afin de montrer la complémentarité des deux organes et pourrait limiter la duplication des procédures sur les mêmes cas. A la suite de la nomination de M. Evance Rabban Kalula à la présidence du Comité de la liberté syndicale en juin 2018, et de la présentation du premier rapport annuel de ce comité au Conseil d'administration à sa 333^e session (juin 2018), le Conseil d'administration est maintenant invité à décider que le rapport annuel du Comité de

⁴³ Document GB.329/INS/5, paragr. 15.

la liberté syndicale sera présenté par son président à la Commission de l'application des normes à compter de 2019.

35. Depuis sa 88^e session (novembre-décembre 2017), la CEACR consacre une section de son rapport général au suivi des conclusions de la Commission de l'application des normes. Ces conclusions font partie intégrante du dialogue qu'elle entretient avec les gouvernements concernés. Lors de sa dernière session en 2018, par exemple, la CEACR a examiné la suite qui avait été donnée aux conclusions adoptées par la Commission de l'application des normes pendant la dernière session de la Conférence internationale du Travail (107^e session, juin 2018) pour l'ensemble des 23 cas à l'examen.
36. Il est désormais d'usage que le président de la CEACR assiste, en qualité d'observateur, à la discussion générale de la Commission de la Conférence et à la discussion de l'étude d'ensemble et qu'il ait, en outre, la possibilité de s'adresser à cette commission, à l'occasion de l'ouverture de la discussion générale, et de formuler des remarques à la fin de la discussion de l'étude d'ensemble. De même, les vice-présidents employeur et travailleur de la Commission de la Conférence sont invités à rencontrer la commission d'experts pendant qu'elle tient session pour s'entretenir de questions d'intérêt commun lors d'une séance spécialement prévue à cet effet.
37. Dans ce contexte, et sur la base des orientations découlant des consultations informelles, la proposition tendant à ce qu'une réunion annuelle entre des représentants de la Commission de l'application des normes, de la CEACR, du Comité de la liberté syndicale et des procédures prévues aux articles 24 et 26 puisse avoir lieu n'a pas été examinée plus avant. Dans le même temps, les échanges informels réguliers entre les représentants des différents organes ont été encouragés.

Domaine d'intervention 2: règles et pratiques

38. Ce domaine d'intervention porte sur le fonctionnement de chacun des organes de contrôle en vue d'en protéger les fonctions et caractéristiques propres tout en trouvant des solutions à la question de l'interprétation des conventions dans l'intérêt de la sécurité juridique.

2.1. Codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26

39. 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.
40. Des membres du Conseil d'administration ont fait observer que la mise à disposition d'informations claires et transparentes sur la procédure instituée par l'article 26 pourrait aider les Membres à préparer leur dossier, améliorer la gestion du temps lors des discussions du Conseil d'administration et favoriser une meilleure compréhension de la manière dont les dispositions de l'article 26 s'articulent avec les autres procédures. D'autres membres ont dit craindre que la codification ne restreigne la possibilité pour le Conseil d'administration d'utiliser les différentes méthodes en usage pour traiter les cas en se fondant tant sur les spécificités de ces derniers que sur la situation des pays concernés. D'autres membres encore ont estimé que l'article 26, indépendamment de la codification éventuelle de la procédure qui y est énoncée, ne justifie pas de continuer à diversifier ainsi les méthodes et devrait amener le Conseil d'administration à instituer une commission d'enquête, sauf si d'autres

mesures visant à régler les questions soulevées dans la plainte permettraient de parvenir rapidement à un consensus tripartite.

41. Un consensus s'est dégagé autour d'une approche en plusieurs étapes consistant, dans un premier temps, à préciser les règles et pratiques existantes et la manière dont elles s'articulent avec les autres procédures au moyen du guide des pratiques établies (voir section 1.1). Dans le cas où cette approche s'avérerait insuffisante, le débat tripartite sur l'éventuelle codification de la procédure prévue à l'article 26 pourrait se poursuivre ultérieurement.

2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24

42. L'article 24 donne aux organisations professionnelles de travailleurs ou d'employeurs le droit de présenter une réclamation au Conseil d'administration si un Etat Membre ne respecte pas les obligations découlant des conventions qu'il a ratifiées. L'examen du fonctionnement de la procédure de réclamation découle d'un certain nombre de faiblesses reconnues dans les trois principales étapes de la procédure: i) la réception et le traitement d'une réclamation jusqu'à ce que le Conseil d'administration se prononce sur la suite à donner (désignation d'un comité tripartite, par exemple); ii) l'examen du bien-fondé de la réclamation et son issue (adoption des recommandations du comité tripartite par le Conseil d'administration, par exemple); et iii) le suivi de la procédure, notamment l'application des recommandations (au moyen de l'assistance technique, par exemple). Les améliorations attendues ont trait: à la transparence en ce qui concerne les procédures nationales et le calendrier de l'examen de la recevabilité d'une réclamation; à la cohérence dans l'examen du bien-fondé de la réclamation; et à la visibilité du suivi à l'échelon national des recommandations formulées.
43. A la suite de discussions approfondies, le Conseil d'administration a adopté plusieurs mesures visant à renforcer la transparence, la visibilité et la cohérence de la procédure. Il a ainsi:
- a) établi un [modèle de formulaire électronique](#) pour la présentation d'une réclamation au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT;
 - b) donné la possibilité au comité tripartite ad hoc de suspendre l'examen du bien-fondé de la réclamation en soumettant les allégations à la conciliation ou à d'autres mesures au niveau national pour une période maximale de six mois, sous réserve de l'accord de l'organisation plaignante et du gouvernement, et avec la possibilité, pour l'organisation, de demander que la procédure reprenne avant la fin de cette période si la conciliation ou d'autres mesures échouent;
 - c) arrêté un calendrier à l'intention du Bureau pour la communication aux membres des comités tripartites ad hoc et aux membres du Conseil d'administration des informations, des documents et des rapports;
 - d) fixé la condition selon laquelle les membres gouvernementaux des comités ad hoc devraient représenter des Etats 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 Etat ayant ratifié lesdites conventions;
 - e) renforcé l'intégration entre les mesures de suivi dans les recommandations des comités et 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;

- f) chargé 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 ces réclamations seront examinées conformément aux modalités énoncées dans ledit règlement;
- g) approuvé le maintien des mesures existantes ainsi que la 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.
44. Concernant l'alinéa b), il a été entendu que la mesure de suspension pour une durée de six mois en vue de permettre une démarche de conciliation au niveau national: 1) laisserait au comité tripartite la possibilité de reconduire la mesure de suspension pour une durée déterminée si un délai supplémentaire était nécessaire pour que la conciliation ou d'autres mesures permettent de régler les questions soulevées dans la réclamation; et 2) serait réexaminée par le Conseil d'administration au terme d'une période d'essai de deux ans, soit en novembre 2020.
45. Concernant l'alinéa g), il n'a pas été décidé à ce stade de poursuivre la discussion sur d'éventuelles autres mesures visant à protéger les membres des comités ad hoc de toute ingérence.

2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique

46. En mars 2016, le Conseil d'administration a examiné le rapport conjoint des présidents de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale 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. Le rapport conjoint contenait des propositions de mesures à prendre à propos de l'interprétation des conventions. Plus précisément, il soulignait que la question de l'uniformité de l'interprétation était «inextricablement liée aux débats actuels sur le réexamen du système de contrôle» et qu'il pourrait être envisagé d'instituer un tribunal interne de l'OIT «afin de faire progresser le débat sur le rôle et le mandat des organes de contrôle». La sécurité juridique est jugée importante pour assurer la crédibilité et l'efficacité du système de contrôle à long terme et devait donc être examinée dans le cadre d'une révision des règles et pratiques du système de contrôle en vue d'en renforcer l'accessibilité, la transparence et la clarté ainsi que le respect des procédures.
47. Le plan de travail révisé relatif au renforcement du système de contrôle, approuvé par le Conseil d'administration en mars 2017, prévoit que des orientations seront demandées au Conseil d'administration sur les modalités d'un éventuel échange de vues tripartite sur l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution ainsi que sur les éléments et les conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant chargé d'interpréter les conventions. Cette décision fondée sur la position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs adoptée en mars 2017 constatait que «l'interprétation des conventions continue de susciter des divergences de points de vue et des conflits».
48. En novembre 2017 et mars 2018, le Conseil d'administration a donné de nouvelles orientations préliminaires sur la question de la sécurité juridique. Plusieurs membres gouvernementaux ont insisté sur le fait qu'il fallait prendre des mesures pour renforcer la sécurité juridique en activant l'option prévue à l'article 37, paragraphe 2, tandis que d'autres membres gouvernementaux préféraient continuer à explorer les possibilités de parvenir à une interprétation des conventions sur la base du consensus. Les membres employeurs et

travailleurs ont appuyé une proposition visant à tenir au préalable des consultations informelles sur cette question. En novembre 2018, le Conseil d'administration a décidé de demander au Bureau de lui présenter des propositions concrètes pour préparer la discussion sur les actions à prendre pour renforcer la sécurité juridique, «y compris mais non exclusivement pour organiser un échange de vues tripartite au cours du second semestre de 2019 sur l'article 37 (2) de la Constitution» afin de favoriser 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.

49. Au cours des consultations informelles, les questions ci-après ont été proposées dans l'optique d'un éventuel échange de vues:

- 1) Combien d'exemples de désaccords importants sur des questions fondamentales d'interprétation des normes internationales du travail dénombre-t-on à l'heure actuelle au sein du système de contrôle?
- 2) Faut-il renforcer la sécurité juridique concernant les questions fondamentales d'interprétation des conventions internationales du travail?
- 3) Les mécanismes internes de l'OIT qui sont prévus pour traiter les questions relatives à l'interprétation des conventions internationales du travail répondent-ils aux besoins actuels?
- 4) Dans le cas où les mécanismes internes de l'OIT seraient jugés inadaptés, que pourraient faire les organes de contrôle existants, y compris la CEACR et le Bureau (qui fournit un appui pour éviter des positions diamétralement opposées sur certains instruments)?
- 5) Quelles sont les autres solutions possibles, mis à part l'institution d'un tribunal? Si un tribunal est créé, la possibilité de soumettre les questions d'interprétation des conventions à l'appréciation de la Cour internationale de Justice sera-t-elle maintenue dans l'article 37, paragraphe 1, et, dans l'affirmative, selon quelles modalités?
- 6) Quels sont les avantages et les inconvénients de l'institution d'un tribunal au titre de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT?
- 7) Quel serait le coût afférent à l'établissement de ce tribunal et comment peut-on le financer?
- 8) Si un tribunal était créé, quels seraient les éléments et les conditions nécessaires pour qu'une telle juridiction indépendante recueille le soutien des mandants tripartites de l'OIT en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation des conventions de l'OIT?

50. Un éventuel échange de vues tripartite sur la sécurité juridique pourraient inclure les éléments suivants:

- des consultations informelles suivies d'un échange de vues tripartite après la réunion du Groupe de travail tripartite du MEN en octobre 2019;
- la préparation par le Bureau d'un document qui contiendrait des informations générales destinées à favoriser un éventuel échange de vues sur les éléments et les conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant au titre de l'article 37, paragraphe 2, ainsi que sur toutes autres solutions consensuelles.

Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information

3.1. Rationalisation de la présentation des rapports

51. La rationalisation de la présentation des rapports a plusieurs objectifs qui, s'ils sont atteints ensemble, amélioreront la pertinence et l'efficacité du système de contrôle. Le premier consiste à garantir la pérennité de ce système, compte tenu du nombre croissant de ratifications et de l'adhésion quasi universelle à l'Organisation. Le deuxième vise, à la lumière de cette évolution, à réduire la charge que les obligations en matière de présentation de rapports font peser sur les Etats Membres. Le troisième tend, compte tenu du rôle important joué par les organisations d'employeurs et de travailleurs qui soulèvent des questions urgentes, à ce que les organes de contrôle puissent examiner ces questions sans retard. Cet effort de rationalisation met l'accent non seulement sur la réduction du nombre de rapports demandés chaque année et l'allègement de la charge de travail liée aux rapports, mais également, de manière plus générale, sur la réorganisation de la présentation des rapports (en groupant par exemple les conventions par sujet aux fins de la soumission des rapports, ce qui permet aussi un examen thématique plus approfondi). Il importe de renforcer le rôle joué par les organisations d'employeurs et de travailleurs, en mettant en place des garanties pour veiller à ce que les mandants aient accès à la CEACR en dehors du cycle de présentation des rapports.
52. Sur la base des orientations reçues du Conseil d'administration et d'une étude de faisabilité technique et financière, les mesures suivantes sont actuellement mises en œuvre:
- i) A la suite d'un examen approfondi des processus opérationnels, le Bureau met actuellement la dernière main aux spécifications techniques et budgétaires relatives à un système de gestion informatisée des documents et des informations pour la CEACR, la Commission de l'application des normes et le Comité de la liberté syndicale qui doit être mis en place par étapes à partir de 2019. Cela devrait se traduire par des économies et des gains de temps importants. Les ressources ainsi dégagées pourraient être employées pour renforcer l'appui du Bureau au système de contrôle, en particulier pour fournir une assistance technique dans ce domaine au niveau des pays.
 - ii) La mise au point d'un système plus intelligent de présentation des rapports par voie électronique au moyen de formulaires de rapport en ligne reste un objectif valable: un système complet de présentation des rapports en ligne qui répondrait aux besoins des mandants de l'OIT ne se bornerait pas à simplifier les obligations en matière de soumission de rapports, mais faciliterait également la gestion de l'archivage électronique, tant au niveau national que pour le Bureau⁴⁴. Cela étant, ce système devrait d'abord faire l'objet d'essais pilotes à différentes étapes afin de tenir compte des contraintes opérationnelles mentionnées par certains gouvernements, en particulier lorsque les processus nationaux prévoient la participation de plusieurs rédacteurs et des exigences internes en matière d'habilitation. Dans un premier temps, l'idée serait de produire des données de référence sur l'application par les Etats Membres des conventions ratifiées, comme cela est proposé ci-dessous (point viii)). Dans un

⁴⁴ Cela serait tout à fait conforme à la stratégie en matière de technologies de l'information qui a été approuvée par le Conseil d'administration. Il convient de noter que, au nombre des mesures qu'il a prises pour améliorer ses systèmes informatiques, le Bureau a mis en place un système facultatif de saisie en ligne pour faciliter la procédure de présentation des rapports dans le cadre de l'examen annuel au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. On trouvera de plus amples considérations à ce sujet dans le document [GB.335/INS/4](#). La mise en place de cet outil en ligne devrait bénéficier de l'ensemble des progrès concernant le système de présentation électronique des rapports dont il est question dans cette section.

deuxième temps, ces informations permettront de s'acquitter en ligne des obligations en la matière (il sera toujours possible de soumettre par voie électronique les rapports de référence dûment remplis, mais en mode hors connexion). C'est seulement à ce moment-là que l'on pourra, en mettant à profit l'expérience acquise, compte tenu des capacités technologiques des Etats appuyées par des outils de formation adaptés et en pleine concertation avec les mandants tripartites, envisager de passer à un système beaucoup plus élaboré de présentation de rapports électroniques en ligne.

- iii) Un cycle révisé de présentation des rapports améliorant la cohérence thématique des demandes de rapports sur toutes les conventions, dans le cadre d'un cycle triennal pour les conventions fondamentales et les conventions relatives à la gouvernance, et d'un cycle de six ans pour les conventions techniques. Grâce au nouveau regroupement, les rapports sur les conventions ratifiées relatives à des sujets connexes sont à présent demandés la même année à un pays donné, comme c'est notamment le cas pour un groupe de pays dans le tableau ci-dessous. Cela garantit la cohérence thématique pour chaque pays ainsi qu'un examen de tous les sujets chaque année, ce qui est positif au vu de l'objectif de la Commission de l'application des normes qui est de parvenir à un meilleur équilibre, dans le choix des cas examinés, entre les conventions techniques, les conventions relatives à la gouvernance et les conventions fondamentales. Les nouvelles dispositions sur la présentation des rapports prendront effet en 2019.

Tableau 4. Option 2. Simulation des rapports demandés 2019-2025

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Conventions fondamentales et conventions relatives à la gouvernance (présentation des rapports tous les trois ans)						
C.87, C.98 (pays A-F)	C.87, C.98 (pays G-N)	C.87, C.98 (pays O-Z)	C.87, C.98 (pays A-F)	C.87, C.98 (pays G-N)	C.87, C.98 (pays O-Z)	C.87, C.98 (pays A-F)
C.100, C.111 (pays G-N)	C.100, C.111 (pays O-Z)	C.100, C.111 (pays A-F)	C.100, C.111 (pays G-N)	C.100, C.111 (pays O-Z)	C.100, C.111 (pays A-F)	C.100, C.111 (pays G-N)
C.29, C.105, C.138, C.182 (pays O-Z)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays A-F)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays G-N)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays O-Z)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays A-F)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays G-N)	C.29, C.105, C.138, C.182 (pays O-Z)
C.144 (pays A-F)	C.144 (pays G-N)	C.144 (pays O-Z)	C.144 (pays A-F)	C.144 (pays G-N)	C.144 (pays O-Z)	C.144 (pays A-F)
C.81, C.129 (pays O-Z)	C.81, C.129 (pays G-N)	C.81, C.129 (pays A-F)	C.81, C.129 (pays O-Z)	C.81, C.129 (pays G-N)	C.81, C.129 (pays A-F)	C.81, C.129 (pays O-Z)
C.122 (pays G-N)	C.122 (pays A-F)	C.122 (pays O-Z)	C.122 (pays G-N)	C.122 (pays A-F)	C.122 (pays O-Z)	C.122 (pays G-N)
Conventions techniques (présentation des rapports tous les six ans)						
Liberté syndicale et négociation collective (A-B)	Liberté syndicale et négociation collective (G-K)	Liberté syndicale et négociation collective (O-S)	Liberté syndicale et négociation collective (C-F)	Liberté syndicale et négociation collective (L-N)	Liberté syndicale et négociation collective (T-Z)	Liberté syndicale et négociation collective (A-B)
Relations professionnelles (A-B)	Relations professionnelles (G-K)	Relations professionnelles (O-S)	Relations professionnelles (C-F)	Relations professionnelles (L-N)	Relations professionnelles (T-Z)	Relations professionnelles (A-B)
Protection des enfants (O-S)	Protection des enfants (A-B)	Protection des enfants (G-K)	Protection des enfants (T-Z)	Protection des enfants (C-F)	Protection des enfants (L-N)	Protection des enfants (O-S)
Travailleurs ayant des responsabilités familiales (G-K)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (O-S)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (A-B)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (L-N)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (T-Z)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (C-F)	Travailleurs ayant des responsabilités familiales (G-K)

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Travailleurs migrants (G-K)	Travailleurs migrants (O-S)	Travailleurs migrants (A-B)	Travailleurs migrants (L-N)	Travailleurs migrants (T-Z)	Travailleurs migrants (C-F)	Travailleurs migrants (G-K)
Peuples indigènes et tribaux (G-K)	Peuples indigènes et tribaux (O-S)	Peuples indigènes et tribaux (A-B)	Peuples indigènes et tribaux (L-N)	Peuples indigènes et tribaux (T-Z)	Peuples indigènes et tribaux (C-F)	Peuples indigènes et tribaux (G-K)
Autres catégories particulières de travailleurs (G-K)	Autres catégories particulières de travailleurs (O-S)	Autres catégories particulières de travailleurs (A-B)	Autres catégories particulières de travailleurs (L-N)	Autres catégories particulières de travailleurs (T-Z)	Autres catégories particulières de travailleurs (C-F)	Autres catégories particulières de travailleurs (G-K)
Temps de travail (T-Z)	Temps de travail (L-N)	Temps de travail (C-F)	Temps de travail (O-S)	Temps de travail (G-K)	Temps de travail (A-B)	Temps de travail (T-Z)
Salaires (T-Z)	Salaires (L-N)	Salaires (C-F)	Salaires (O-S)	Salaires (G-K)	Salaires (A-B)	Salaires (T-Z)
SST (T-Z)	SST (L-N)	SST (C-F)	SST (O-S)	SST (G-K)	SST (A-B)	SST (T-Z)
Protection de la maternité (T-Z)	Protection de la maternité (L-N)	Protection de la maternité (C-F)	Protection de la maternité (O-S)	Protection de la maternité (G-K)	Protection de la maternité (A-B)	Protection de la maternité (T-Z)
Sécurité sociale (T-Z)	Sécurité sociale (L-N)	Sécurité sociale (C-F)	Sécurité sociale (O-S)	Sécurité sociale (G-K)	Sécurité sociale (A-B)	Sécurité sociale (T-Z)
Administration et inspection du travail (T-Z)	Administration et inspection du travail (L-N)	Administration et inspection du travail (C-F)	Administration et inspection du travail (O-S)	Administration et inspection du travail (G-K)	Administration et inspection du travail (A-B)	Administration et inspection du travail (T-Z)
Compétences (L-N)	Compétences (C-F)	Compétences (T-Z)	Compétences (G-K)	Compétences (A-B)	Compétences (O-S)	Compétences (L-N)
Politique de l'emploi (L-N)	Politique de l'emploi (C-F)	Politique de l'emploi (T-Z)	Politique de l'emploi (G-K)	Politique de l'emploi (A-B)	Politique de l'emploi (O-S)	Politique de l'emploi (L-N)
Sécurité de l'emploi (L-N)	Sécurité de l'emploi (C-F)	Sécurité de l'emploi (T-Z)	Sécurité de l'emploi (G-K)	Sécurité de l'emploi (A-B)	Sécurité de l'emploi (O-S)	Sécurité de l'emploi (L-N)
Politique sociale (L-N)	Politique sociale (C-F)	Politique sociale (T-Z)	Politique sociale (G-K)	Politique sociale (A-B)	Politique sociale (O-S)	Politique sociale (L-N)
Gens de mer Pêcheurs Dockers (C-F)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (T-Z)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (L-N)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (A-B)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (O-S)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (G-K)	Gens de mer Pêcheurs Dockers (C-F)
Nombre total de rapports demandés						
1 270	1 384	1 434	1 445	1 356	1 368	1 270

- iv) A sa session de novembre-décembre 2018, la CEACR a envisagé d'allonger de cinq à six ans la durée du cycle de présentation des rapports des conventions techniques et, dans le contexte de la discussion sur ses propres méthodes de travail, a examiné la manière dont elle pourrait assouplir les critères extrêmement rigides lui permettant de déroger à son cycle d'examen lorsqu'elle reçoit des commentaires d'organisations de travailleurs et d'employeurs sur un pays en particulier au titre de l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT. On trouvera un compte rendu des discussions

menées, et la décision prise à cet égard, dans le dernier rapport en date de CEACR ⁴⁵ et un résumé au paragraphe 74 plus loin.

- v) Conformément aux orientations données par le Conseil d'administration, la CEACR poursuit sa pratique récente consistant à présenter un seul commentaire regroupant tous les problèmes d'application pouvant se poser à propos de diverses conventions connexes. Des commentaires regroupés ont ainsi été formulés dans les domaines de la sécurité sociale, des questions maritimes, des salaires, du temps de travail, de la sécurité et de la santé au travail, de l'inspection du travail et du travail des enfants. Cela a permis à la CEACR de ne pas répéter les mêmes commentaires pour des conventions portant sur le même sujet et a aussi contribué à une plus grande cohérence dans la façon dont les informations concernant des questions connexes sont traitées pour chaque pays. Un des avantages pour les pays concernés est que les commentaires sont plus faciles à lire et que les questions qu'ils devront aborder font l'objet d'une analyse plus cohérente et plus large.
- vi) Le Conseil d'administration a approuvé un nouveau formulaire de rapport intégré pour les rapports simplifiés à présenter au titre de l'article 22 de la Constitution. Chaque année, sur la base de ce formulaire, le Bureau envoie par courrier électronique à chaque Etat Membre une seule demande pour tous les rapports simplifiés dus pour l'année en question. Les commentaires des organes de contrôle auxquels le gouvernement est invité à répondre sont regroupés dans une annexe du formulaire de rapport simplifié ⁴⁶, ce qui devrait faciliter la communication des informations. La lisibilité du document en serait améliorée, car les commentaires de la CEACR nécessitant l'établissement de rapports pour l'année à l'examen pourraient être présentés par rubriques thématiques. Il importe de souligner que la formule proposée n'aura nullement pour effet de restreindre le volume ni le degré de précision des informations fournies par les gouvernements, mais facilitera au contraire la communication desdites informations et l'exécution de l'obligation d'établissement de rapports. En outre, le Bureau communique à chaque Etat Membre une liste des rapports détaillés qui peuvent également être dus pour l'année en question. Les formulaires de rapport existant au titre de chaque convention (dont le contenu correspond aux rapports détaillés) continueraient d'être utilisés pour les premiers rapports qui doivent être établis à la suite d'une ratification ou pour tout rapport détaillé expressément demandé par les organes de contrôle.
- vii) *Mesures pour remédier à la réception tardive des rapports et à la non-présentation des rapports.* Ces retards occasionnent d'importantes difficultés, tant pour les partenaires sociaux que pour le Bureau, en sa qualité de secrétariat de la CEACR. Les partenaires sociaux ont moins de temps pour soumettre leurs observations au titre de l'article 23, tandis que la réception tardive des rapports limite la capacité du Bureau à préparer les dossiers dont la CEACR a besoin pour conduire ses travaux, ce qui entraîne le report de l'examen des rapports reçus tardivement. Par ailleurs, lorsque les rapports demandés ne sont pas reçus dans les délais, il faut renouveler les commentaires restés sans réponse

⁴⁵ BIT: rapport de la CEACR, [rapport III \(partie A\)](#), Conférence internationale du Travail, 108^e session, Genève, 2019.

⁴⁶ L'annexe est établie dans le cadre du cycle régulier de présentation des rapports et à partir de toute demande de rapport adressée au pays concerné par les organes de contrôle pour l'année en question. Elle porte également sur les cas pour lesquels le pays n'a pas soumis les rapports simplifiés qui lui étaient demandés pour l'année précédente. Elle ne porte pas sur les rapports simplifiés dus au titre de la MLC, 2006, pour lesquels un formulaire spécifique sera envoyé au pays concerné, le cas échéant.

et renouveler l'année suivante les demandes concernant les rapports qui n'ont pas été soumis, ce qui augmente encore le nombre de rapports à traiter.

A la suite de son échange annuel avec les vice-présidents de la Commission de l'application des normes, la CEACR a décidé à sa session de 2017 de prendre des mesures de sauvegarde en accordant une plus grande attention à certains cas de manquement grave à l'obligation de présenter des rapports et en instaurant une pratique consistant à lancer des «appels pressants». Lors de l'examen de ses méthodes de travail conduit à sa session de 2018, la commission a décidé de renforcer cette pratique des appels pressants lancée en 2017 en s'appuyant sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre de cette décision. Dès la session de 2018, elle a adressé des appels pressants à six pays qui n'avaient pas fourni de premier rapport depuis trois ans ou plus. Elle a décidé de généraliser cette pratique à compter de sa session à venir et d'émettre des appels pressants dans tous les cas où un premier rapport au titre de l'article 22 n'aurait pas été fourni pendant trois années consécutives. Par conséquent, les commentaires précédemment adressés ne seront renouvelés que pendant trois années au maximum, après quoi la commission procédera à un examen quant au fond de l'application de la convention à partir des informations accessibles au public, lorsque le gouvernement n'a pas communiqué de rapport, ce qui garantira la tenue d'un examen de l'application des conventions ratifiées au moins une fois par cycle de présentation des rapports. Les termes utilisés pour le renouvellement des commentaires suivront une certaine gradation en fonction du nombre de fois où le gouvernement a manqué à son obligation de présenter un rapport:

- première année: simple renouvellement, la commission note que le rapport n'a pas été reçu;
- deuxième année: la commission note avec regret que le rapport n'a pas été reçu;
- troisième année: la commission note avec un profond regret que le rapport n'a pas été reçu et adresse au gouvernement un appel pressant, l'informant que, si un rapport n'est pas reçu en temps voulu pour qu'elle puisse l'examiner à sa prochaine session, elle procédera à l'examen de l'application de la convention dans le pays en question à partir des informations dont elle dispose;
- quatrième année: la commission conduit un examen à partir des informations accessibles au public même si le gouvernement n'a pas répondu.

La commission a également décidé d'établir une distinction plus claire entre les rapports soumis au titre de l'article 22 reçus après la date limite du 1^{er} septembre, dont l'examen peut être reporté parce qu'ils sont arrivés tardivement, et ceux reçus avant cette date limite, dont l'examen peut être reporté pour diverses autres raisons (nécessité de faire traduire le rapport dans les langues de travail de l'OIT par exemple). A des fins de transparence, la commission a demandé au secrétariat de placer les rapports arrivés hors délais dans une catégorie à part, différente de celle des «dossiers différés». La commission a pris note avec satisfaction des informations fournies par le Bureau sur l'impact potentiel à moyen terme des décisions du Conseil d'administration dans le cadre de l'initiative sur les normes, du point de vue du maintien de la viabilité et de l'efficacité du mécanisme de contrôle compte tenu du nombre croissant de ratifications et des obligations en matière de rapports qui en découlent.

- viii) *Projet pilote visant à établir des bases de référence.* La présentation de rapports à partir d'une base de référence faciliterait l'établissement de rapports par les gouvernements, qui pourraient procéder de manière progressive et non répétitive, et permettrait un

meilleur partage de l'information sur les pratiques conformes fournie dans le cadre du système de contrôle. Actuellement, les seuls éléments visibles des résultats découlant des rapports soumis au titre de l'article 22 sont les questions et sujets de préoccupation exprimés par la CEACR dans ses commentaires. Les informations d'ordre plus général sur les moyens mis en œuvre par un pays pour appliquer une convention ratifiée, notamment les pratiques conformes adoptées, ne sont pas rendues publiques. L'idée serait d'extraire les informations concernant l'application en bonne et due forme des conventions des rapports soumis au titre de l'article 22 et de les présenter dans des tableaux récapitulatifs sur le respect des obligations, qui seraient mis à disposition sur le site Web de l'OIT et serviraient de base de référence pour le cycle suivant de présentation de rapports.

Compte tenu de la décision du Conseil d'administration de mettre en œuvre un projet pilote visant à établir des bases de référence concernant la convention n° 187 (voir point 7 e) de la décision adoptée à sa 334^e session (octobre-novembre 2018)), le Bureau a pris les mesures suivantes:

- a) Les pays devant présenter un rapport sur la convention n° 187 en 2019 ont été invités à confirmer qu'ils souhaitaient prendre part au projet pilote.
- b) Un rapport de référence type sur l'application de la convention n° 187 a été élaboré sous forme électronique. Un projet de rapport de référence au titre de l'article 22 sera envoyé aux pays concernés en même temps que les demandes de rapports pour 2019. Si ces pays ont ratifié d'autres instruments à jour concernant la sécurité et la santé au travail, un projet de rapport de référence thématique consolidé sera élaboré de façon à couvrir les instruments correspondants. Il contiendra les informations dont dispose le Bureau au sujet des mesures prises pour appliquer la ou les conventions concernées, notamment celles communiquées par le gouvernement dans les rapports qu'il a déjà présentés au titre de l'article 22. Si la CEACR a formulé des observations sur l'application de la convention ou des conventions, le projet de rapport de référence au titre de l'article 22 comportera des renvois croisés à ces commentaires dans NORMLEX. Le gouvernement devra valider les informations contenues dans ce projet de rapport et répondre aux commentaires en suspens de la CEACR. Le rapport de référence devra être envoyé au Bureau dans sa version définitive au plus tard le 1^{er} septembre, conformément à la procédure en vigueur (soumission en mode hors connexion). Il sera examiné par la CEACR à sa session de 2019, et les résultats de cet examen seront publiés selon les modalités habituelles (observation ou demande directe, selon les cas).
- c) Conformément à la pratique établie, les observations des partenaires sociaux et les réponses du gouvernement pourraient être soumises dans le cadre du rapport de référence présenté au titre de l'article 22 ou adressées directement au Bureau.
- d) A partir du début de 2020, une nouvelle modalité permettra d'extraire des rapports soumis au titre de l'article 22 les informations concernant l'application en bonne et due forme de la convention n° 187 et de les présenter dans des tableaux récapitulatifs sur le respect des obligations, qui pourraient être mis à disposition sur le site Web de l'OIT. Les bases de référence pourraient aussi incorporer les observations formulées par les partenaires sociaux, s'il est décidé que ces informations doivent, elles aussi, être rendues publiques. Si la CEACR a formulé des commentaires sur l'application de la convention, la base de référence comportera des renvois croisés à ces commentaires dans NORMLEX.

A l'issue d'une première évaluation du projet pilote, il pourrait être envisagé d'étendre la démarche à certaines autres thématiques, ou à toutes.

Cette initiative sera liée aux mesures d'informatisation décrites ci-dessus. Elle permettrait notamment de mettre plus facilement à jour les informations communiquées (voir en particulier le lien avec la présentation des rapports par voie électronique figurant au point ii) ci-dessus). Le Bureau continuera de tenir le Conseil d'administration régulièrement informé de l'exécution de ce projet pilote.

3.2. Echange d'informations avec d'autres organisations internationales

- 53.** Le Bureau va poursuivre ses échanges et sa collaboration avec d'autres organisations internationales (par exemple le Conseil de l'Europe) sur le suivi de la mise en œuvre des normes. En se fondant sur les avis exprimés pendant les consultations de janvier et février 2017, le Bureau poursuit ses échanges réguliers d'informations avec d'autres organisations internationales. Il participe par exemple au partenariat pour l'établissement de règles internationales efficaces piloté par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il s'agit d'une plateforme qui a pour but d'encourager les organisations internationales qui le souhaitent, et leurs membres, à coordonner leur action en vue de promouvoir la qualité, l'efficacité et l'impact des normes internationales, quel que soit leur champ d'application matériel. Ce travail contribue en fin de compte à renforcer la confiance dans les normes internationales des législateurs et des organes de réglementation au niveau national et à favoriser l'intégration dans les législations nationales d'instruments internationaux de bonne qualité.
- 54.** A sa 334^e session (octobre-novembre 2018), le Conseil d'administration a accueilli avec satisfaction la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée «Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement dans le cadre de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies» (A/RES/72/279), adoptée en mai 2018. Un autre rapport présenté au Conseil d'administration fait le point sur la réforme du système des Nations Unies pour le développement et contient un plan d'action traitant des nombreuses dimensions que revêt la mise en œuvre de cette réforme, notamment ses conséquences pour les activités normatives et de contrôle de l'OIT ⁴⁷.
- 55.** Le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement devrait avoir un certain nombre de conséquences sur le MEN et le renforcement du système de contrôle:
- a) Il ne peut y avoir de développement durable sans justice sociale. L'OIT est l'institution garante des normes reconnues au niveau international qui définissent le «plein emploi, productif et librement choisi» et le travail décent pour tous comme une fin et un moyen pour le développement durable. A ce titre, le travail normatif de l'OIT joue un rôle essentiel dans le processus de repositionnement du système des Nations Unies pour le développement autour d'un Programme de développement durable à l'horizon 2030 fondé sur les droits. Le Secrétaire général de l'ONU a donné l'assurance que «toutes les entités [du système des Nations Unies pour le développement] [seraient] mieux positionnées pour s'acquitter pleinement de leurs mandats respectifs, tout en ayant un impact plus décisif à l'échelle du système» ⁴⁸.

⁴⁷ Document [GB.335/INS/10](#).

⁴⁸ Lettre du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au Directeur général du BIT du 7 novembre 2018.

- b) Les normes internationales du travail doivent contribuer à la définition du travail décent comme un moyen et une fin du développement durable. C'est pourquoi l'action normative elle-même devrait tenir compte des mutations du monde du travail, de la protection des travailleurs et des besoins des entreprises durables. Il semble donc nécessaire d'assurer une cohérence entre les recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN et l'inscription en temps voulu à l'ordre du jour de la Conférence de questions visant à remédier aux lacunes réglementaires par l'adoption de nouveaux instruments et la révision ou l'abrogation des normes obsolètes.
- c) En ce qui concerne le mandat de l'OIT et la responsabilité qui lui incombe de promouvoir la ratification et le respect des normes internationales du travail, il convient de noter que l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à toutes les entités du système des Nations Unies pour le développement de s'acquitter de certaines fonctions, notamment d'«aider les pays en leur apportant un appui normatif, selon que de besoin, dans le cadre des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies»⁴⁹. Le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de renforcer les conseils pour l'élaboration de politiques intégrées⁵⁰ et l'appui normatif devrait être à la fois une incitation à redoubler d'efforts et une occasion d'améliorer l'efficacité des activités de contrôle de l'OIT. Il faudra accorder une plus grande attention à l'intégration, dans les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) et les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), des résultats à atteindre en termes de ratification des normes internationales du travail et du contrôle de leur application. Il s'agit en particulier de la fourniture de conseils techniques en vue de donner suite aux recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN concernant la ratification des conventions à jour et aux commentaires des organes de contrôle, de l'aide en matière de présentation des rapports, et de l'assistance en vue de renforcer les consultations tripartites sur les questions examinées par les organes de contrôle. Il faudra veiller en particulier à ce que les analyses communes de pays établies au sein du système des Nations Unies intègrent le fait que l'action en faveur du développement est désormais alignée sur les normes internationales et les cadres normatifs, notamment les normes internationales du travail. Cela est particulièrement important, car ces analyses communes de pays sont destinées à éclairer le choix des priorités fixées pour les PNUAD. Cependant, même si les aspects normatifs ne sont pas considérés comme prioritaires dans les PNUAD, l'OIT continuera d'assurer les services relevant du système de contrôle, notamment en apportant son assistance technique en ce qui concerne les commentaires et les recommandations des organes de contrôle.
- d) En tant que mesure d'accompagnement, l'OIT participe, en collaboration avec le Centre de Turin, à la conception et à la mise en œuvre d'un programme de formation à l'intention de la nouvelle génération de coordonnateurs résidents des Nations Unies, pour veiller à ce que ceux-ci aient une bonne connaissance de l'Agenda du travail décent et des normes internationales du travail sur lesquelles il repose.

⁴⁹ Résolution [71/243](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, paragr. 21 b). Il convient de rappeler que le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement tel que présenté dans la résolution [72/279](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies s'inscrit dans le cadre de l'examen quadriennal complet.

⁵⁰ Cette fonction du système des Nations Unies pour le développement est mentionnée séparément, mais expressément, au paragraphe 21 a) de la résolution 71/243 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

- e) L'OIT a engagé une série de consultations avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et d'autres organes des Nations Unies sur les questions liées aux normes internationales du travail, cette dimension devant être dûment prise en compte dans l'appui à des politiques intégrées qui sera apporté au niveau national au terme du repositionnement du système des Nations Unies pour le développement.

Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre

4.1. Formulation de recommandations claires par les organes de contrôle

56. Les organes de contrôle devraient formuler des recommandations claires, de nature à offrir des orientations concrètes aux Etats Membres afin de renforcer leur efficacité. Cela signifie que l'information concernant le respect des obligations devrait être à jour et présentée sous une forme qui en facilite la lecture et que les recommandations concrètes devraient être formulées de manière à laisser aux gouvernements suffisamment de latitude pour envisager les voies et moyens par lesquels ils peuvent se conformer à leurs obligations. Parmi les autres mesures susceptibles d'accroître la transparence et donc la clarté des commentaires figure la création de liens hypertextes introduisant des renvois croisés dans la version électronique des commentaires formulés par la CEACR et la Commission de l'application des normes. En sa qualité de secrétariat, le Bureau poursuit cet objectif avec les organes de contrôle à mesure que ceux-ci continuent d'examiner leurs méthodes de travail.
57. Ce souci de clarté ne doit pas nuire à la précision: un rapport complet et abouti permet à la Commission de la Conférence d'examiner les cas de manière plus satisfaisante et aux mandants d'obtenir de meilleures orientations quant aux mesures propices à l'application effective des conventions ratifiées. Dans ce contexte, des dispositions sont prises pour faciliter la lisibilité du rapport et, plus particulièrement, pour présenter avec clarté des informations à jour sur les questions à l'examen. Les recommandations devraient être suffisamment précises pour que l'on puisse contrôler, s'il y a lieu, la suite qui leur est donnée.
58. La question de la clarté des recommandations continuera de faire l'objet d'un suivi par la sous-commission sur les méthodes de travail de la CEACR. La commission d'experts l'examinera conjointement avec les vice-présidents de la Commission de l'application des normes au cours de la séance spéciale annuelle qu'elle tient à cet effet. A l'occasion de la dernière séance conjointe de la commission d'experts et des vice-présidents, la CEACR a reconnu la nécessité de s'employer continuellement à introduire des améliorations progressives pour produire des commentaires plus accessibles, précis et concis. Cela est nécessaire non seulement pour donner des orientations claires aux gouvernements, mais aussi pour faciliter l'action de suivi et l'assistance technique du Bureau, tout en préservant une cohérence dans l'évaluation du respect des conventions ratifiées⁵¹. La commission d'experts a également attaché une grande importance à la clarté des critères de distinction entre les observations et les demandes directes, afin d'assurer la visibilité, la transparence et la cohérence de ses travaux et la sécurité juridique dans le temps, compte tenu de l'évolution de sa composition et de ses pratiques. La commission était disposée à tenir dûment compte des suggestions faites par les deux vice-présidents dans les débats futurs sur cette question,

⁵¹ BIT: rapport de la CEACR, rapport III (partie A), Conférence internationale du Travail, 108^e session, Genève, 2019, paragr. 25.

de manière à susciter une adhésion tripartite appropriée aux commentaires des organes de contrôle⁵².

4.2. Systématisation du suivi au niveau national

59. Dans leur déclaration commune de 2015, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs se sont dits favorables à un système de suivi cohérent et transparent non seulement au niveau national, mais aussi au niveau de l'OIT dans sa globalité. Ils ont estimé qu'il devrait y avoir davantage de coordination entre les travaux des organes de contrôle et d'autres activités de l'OIT à l'échelon national, qu'il s'agisse de l'assistance technique, des PPTD, des missions de contacts directs ou encore des réunions tripartites.
60. Cette suggestion a été suivie d'effet dans les Propositions de programme et de budget pour 2018-19, notamment dans le cadre des produits les plus importants à fournir au titre du résultat 2. Par conséquent, le Bureau a commencé à privilégier des interventions qui soient plus structurées de manière à favoriser un meilleur respect des obligations. A cette fin, il a élaboré une approche stratégique de la promotion des normes dans un certain nombre de pays pilotes. Le but est d'aider les pays dans lesquels la présence de l'OIT est significative et qui sont dotés d'un large portefeuille d'activités normatives à définir une stratégie qui assure la promotion des normes jusqu'à l'horizon 2030 – c'est-à-dire pendant une période couvrant plusieurs cycles de PPTD – et qui traite tous les produits liés aux normes prévus dans le programme et budget: ratification, application (en particulier la prise en compte des observations des organes de contrôle), suite donnée aux recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN, respect de l'obligation de présenter des rapports et renforcement des capacités des partenaires sociaux à participer efficacement à l'activité normative au niveau national. Dans ce contexte, le gouvernement du Viet Nam a sollicité l'assistance du Bureau pour élaborer une feuille de route définissant les cibles à atteindre d'ici à 2030 en termes de ratification et d'application. Dans ces deux domaines, les premiers résultats concrets sont attendus pour 2019.

4.3. Examen des possibilités offertes par les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19

61. Les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 sont des dispositions constitutionnelles clés, qui répondent tant aux besoins inhérents du système de contrôle de l'OIT qu'à l'obligation des Etats Membres de donner effet aux décisions normatives adoptées par la Conférence. Ces dispositions ont été introduites pour servir différents objectifs, notamment: promouvoir la ratification des conventions; encourager les pays à réaliser les objectifs des recommandations et des conventions; reconnaître les efforts déployés par les pays pour donner effet aux instruments adoptés par la Conférence, même en l'absence de ratification; fournir des indications sur les activités d'assistance technique qui pourraient contribuer à lever les obstacles à la ratification des conventions pertinentes; et évaluer les normes pour orienter les futures activités normatives.
62. Aux termes de sa résolution de 2016 concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent, la Conférence a demandé qu'une action concrète soit menée dans ce domaine. Elle a appelé l'OIT à «[f]aire en sorte qu'il existe des liens appropriés et effectifs entre les discussions récurrentes et les résultats de l'initiative sur les normes, y compris en étudiant les possibilités de faire un meilleur usage des paragraphes 5 e) et 6 d)

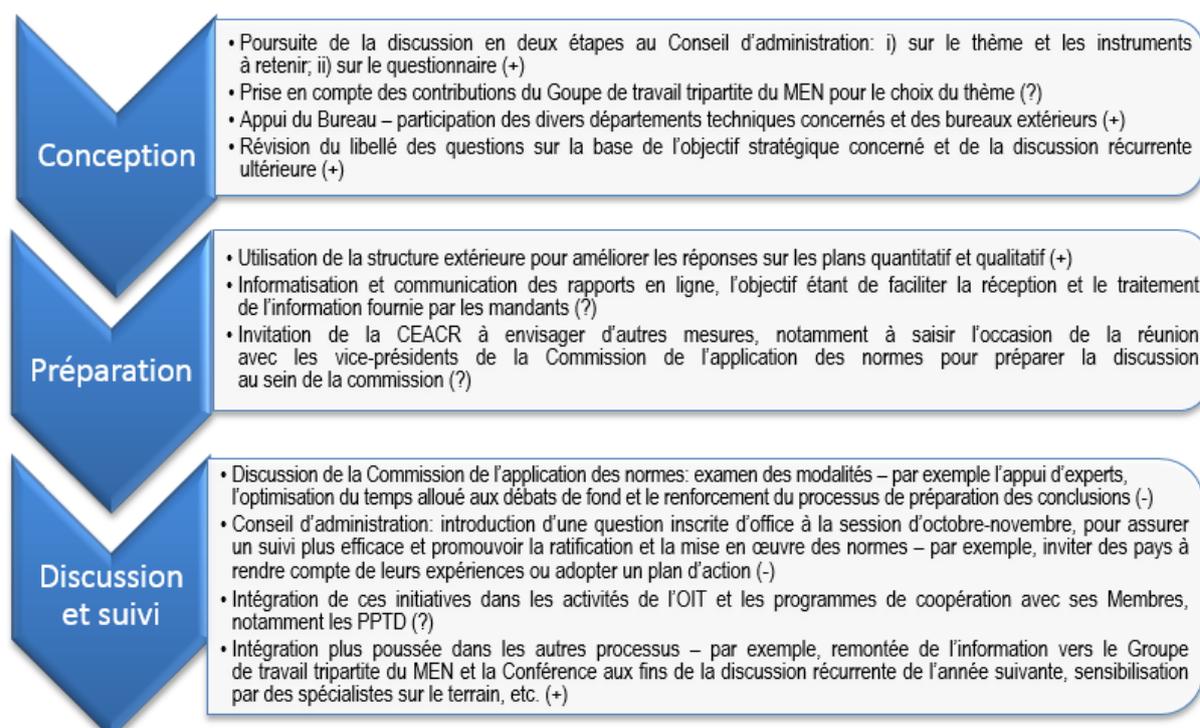
⁵² BIT: rapport de la CEACR, rapport III (partie A), Conférence internationale du Travail, 108^e session, Genève, 2019, paragr. 27.

de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, sans augmenter les obligations des Etats Membres en matière de rapports»⁵³. Cela suppose notamment l'adoption de modalités appropriées pour veiller à ce que les études d'ensemble et leur discussion par la Commission de l'application des normes contribuent aux discussions récurrentes⁵⁴.

4.3.1. Options envisageables concernant la conception, la préparation et le suivi des études d'ensemble

- 63.** Les propositions visant à améliorer l'usage de l'article 19 ont porté avant tout sur les études d'ensemble, notamment sur leurs processus de conception, de préparation et de suivi. Elles présentent des solutions qui permettraient de tirer le meilleur parti des dispositions des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 et d'aider les Membres à atteindre les objectifs stratégiques de l'OIT, en particulier grâce à la ratification et à l'application des normes.
- 64.** Plusieurs idées ont été avancées (voir figure ci-dessous). Certaines sont déjà intégrées dans la pratique établie (+), certaines n'ont pas abouti à une conclusion (-), et d'autres n'ont pas encore été examinées ou sont à l'étude (?).

Mesures proposées



⁵³ Paragr. 15.1 de la résolution. Dans le cadre du suivi de l'impact de la Déclaration sur la justice sociale, la Conférence insiste sur la nécessité pour l'OIT de «tirer le meilleur parti» de tous les moyens d'actions offerts par sa Constitution pour s'acquitter de son mandat, y compris en adaptant les modalités actuelles d'application des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19, sans accroître les obligations des Etats Membres en matière de rapports. Dans la pratique, l'adaptation des modalités existantes a surtout porté sur les arrangements relatifs aux études d'ensemble et à leur examen par la Commission de l'application des normes afin d'assurer la coordination avec les discussions récurrentes.

⁵⁴ Paragr. 15.2 b) de la résolution.

65. A la session de novembre 2018, la sous-commission sur les méthodes de travail de la commission d'experts a accordé toute l'attention voulue à la demande du Conseil d'administration concernant la formulation de propositions en vue de parvenir à la meilleure utilisation possible des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution, en particulier s'agissant des mesures envisageables pour améliorer la présentation des études d'ensemble afin d'en faciliter la lisibilité et d'en optimiser l'utilité pour les mandants. Sur les conseils de la commission, le secrétariat s'emploiera à présenter l'étude d'ensemble sous une forme remaniée d'ici à 2020. D'ores et déjà cette année, l'étude d'ensemble présente un résumé des points les plus importants. En outre, la commission s'est penchée sur les diverses modalités d'examen des études d'ensemble, en tirant pleinement parti du système de gestion électronique des documents et autres améliorations informatiques qui sont actuellement apportées. Elle a aussi eu l'occasion de discuter d'un projet pilote en vue de la définition de bases de référence électroniques, destinées à faciliter l'établissement de rapports par les gouvernements et le partage d'information sur les bonnes pratiques. Les experts se sont montrés particulièrement intéressés par ce projet et continueront de suivre de près son évolution.

4.3.2. Autres utilisations possibles de l'article 19

66. Par la suite, le Bureau pourrait envisager d'autres utilisations possibles de l'article 19. De plus amples orientations sont donc demandées quant à la question de savoir si le Bureau devrait élaborer des propositions supplémentaires visant à faire un meilleur usage des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19, en gardant à l'esprit les objectifs de ces dispositions, en vue de leur examen par le Conseil d'administration à sa session d'octobre-novembre 2019.

67. Le Bureau pourrait envisager la possibilité d'utiliser l'article 19 pour assurer le suivi des recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN en ce qui concerne la ratification ou la dénonciation. Ainsi, une discussion récurrente ultérieure pourrait, par exemple, répondre plus efficacement aux besoins des Etats Membres sur la question de la mise en œuvre de ces recommandations au moyen d'une action coordonnée de l'OIT. Si l'on prend l'exemple des instruments relatifs à la SST, le calendrier de mise en œuvre pourrait être le suivant:

Tableau 5. Exemple de calendrier

Année 1	Le Groupe de travail tripartite du MEN achève d'examiner les instruments de son programme de travail initial relatifs à la sécurité et à la santé au travail
Année 2	Le Conseil d'administration choisit les instruments et les recommandations correspondantes du Groupe de travail tripartite du MEN, qui appellent un suivi au titre de l'article 19, pour tous les Etats Membres n'ayant pas ratifié les instruments SST à jour
Année 3	Le Conseil d'administration approuve le formulaire de rapport et invite les gouvernements à présenter leurs rapports avant le mois de février 2019
Année 4	Le Bureau compile les rapports soumis au titre de l'article 19 avec les données de référence en vue d'éclairer la prochaine discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs)

4.3.3. Examen annuel au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail

68. La résolution et les conclusions concernant la deuxième discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail adoptées par la Conférence en 2017 préconisent

notamment de rendre le suivi annuel de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail plus accessible et plus visible ⁵⁵.

69. En 2017, à titre expérimental, les Etats Membres ont eu la possibilité de présenter leur rapport en ligne, au moyen d'un questionnaire électronique, tout en recevant simultanément les formulaires à remplir au format pdf, pour ceux qui préféreraient continuer à soumettre leur rapport sur papier. Cette expérience a été mise en place afin de faciliter la présentation des rapports par les Etats Membres et de permettre la compilation des réponses reçues en vue de leur analyse.
70. De nouveau, en 2018, les gouvernements concernés ont eu la possibilité de soumettre leur rapport en ligne. Le système de soumission de rapports en ligne était également doté des fonctionnalités nécessaires pour que le projet de rapport puisse être communiqué aux partenaires sociaux. Au total, 53 Etats Membres, ce qui correspond à 77 pour cent de l'ensemble des réponses reçues, ont utilisé le formulaire en ligne. Cela représente une augmentation de 16 pour cent par rapport aux chiffres de 2017. On trouvera de plus amples informations à ce sujet dans le document GB.335/INS/4.

Examen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail

Commission de l'application des normes de la Conférence

71. Des consultations tripartites informelles sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes se sont tenues à 11 reprises de juin 2006 à 2011. A sa 322^e session (octobre-novembre 2014), le Conseil d'administration a décidé de relancer ces consultations afin que des recommandations lui soient présentées à sa 323^e session (mars 2015), compte tenu de ses décisions relatives à l'initiative sur les normes ⁵⁶. Les dernières consultations tripartites informelles sur les méthodes de travail de la commission ont eu lieu le 3 novembre 2018.
72. Les consultations tripartites informelles ont montré qu'elles restaient utiles pour l'amélioration continue des méthodes de travail de la commission. De 2016 à 2018, il y a eu six consultations de ce type. Sur la base des conclusions auxquelles elles ont abouti, les améliorations suivantes sont en cours de mise en œuvre:
- Gestion du temps plus efficace grâce à une limitation du temps de parole des délégués et à l'affichage, sur les écrans de la salle de réunion, de la liste des orateurs inscrits.
 - Le document D.1 donne des informations détaillées sur la manière dont la liste finale des cas est établie. Certains participants ont toutefois exprimé le souhait que des améliorations soient apportées, par exemple en ce qui concerne l'équilibre de la représentation des régions et des sous-régions parmi les cas retenus. Pour faire mieux connaître les critères énoncés dans le document D.1, le Bureau a accepté de les publier dans une section spéciale de la page Web de la commission lorsque la longue liste des cas est mise à disposition.

⁵⁵ BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 11-1, Conférence internationale du Travail, 106^e session, Genève, 2017, paragr. 4 d).

⁵⁶ Document GB.322/PV, paragr. 209 3).

- Des règles en matière de préparation, d'adoption et de suivi des conclusions sont en vigueur depuis la 107^e session de la Conférence internationale du Travail (2018): les conclusions devraient être affichées à l'écran lorsque le président en donne lecture, et une version papier devrait également être fournie aux représentants des gouvernements concernés. Ceux-ci ont le droit de prendre la parole immédiatement après l'adoption des conclusions concernant leur cas individuel, sans avoir à attendre la lecture et l'adoption des conclusions relatives à tous les cas individuels.
 - Le temps imparti aux discussions générales de la commission est réduit afin d'en allouer davantage à l'examen de l'étude d'ensemble. En ce qui concerne la proposition d'inviter des experts à contribuer à l'examen de l'étude d'ensemble⁵⁷, les participants ont considéré que le Bureau et la Conférence possédaient les compétences voulues à cet effet et que le recours à des experts extérieurs ne serait approprié que dans des circonstances exceptionnelles. Ce point pourrait toutefois faire l'objet d'un examen plus approfondi.
 - Des mesures coordonnées et soutenues sont nécessaires pour faire face aux cas de manquement grave des Etats Membres à leurs obligations en matière de présentation de rapports. La mise en place du système de présentation des rapports par voie électronique, l'allongement de la périodicité et la simplification des formulaires de rapport seraient utiles, et les travaux du Groupe de travail tripartite du MEN devraient également contribuer à l'allègement de la charge de travail liée à l'établissement des rapports. La décision de la commission d'experts d'établir une procédure consistant à adresser dans certains cas des «appels pressants» est importante, et les gouvernements seront informés que la commission d'experts peut procéder à l'examen d'une question sur le fond, même en cas de manquement persistant à l'obligation de présenter des rapports. Le Bureau continuera d'aider les gouvernements, notamment par la fourniture d'une assistance technique aux pays concernés.
 - La partie II du rapport de la commission sera publiée sous la forme d'un compte rendu intégral. D'autres parties du rapport seront également publiées de cette manière, et non plus sous la forme d'un compte rendu analytique comme c'est le cas actuellement; les résultats des discussions, les conclusions des cas individuels et d'autres résultats spécifiques figureront désormais dans la partie I du rapport de la commission, la partie II étant consacrée au compte rendu intégral des débats. L'examen interne a montré que la production d'un compte rendu intégral se traduirait par des économies et des gains de temps importants. Les ressources ainsi dégagées pourraient être employées pour renforcer certains aspects du système de contrôle, en particulier pour fournir une assistance technique au niveau des pays. Il serait possible d'apporter des modifications au compte rendu intégral si des erreurs y figuraient. La question du contenu et de la structure des parties I et II continue de faire l'objet de consultations et d'une réflexion plus approfondies dans le même cadre.
73. Les prochaines consultations tripartites informelles sur les méthodes de travail de la commission se tiendront pendant la 335^e session du Conseil d'administration (mars 2019). Elles porteront, entre autres, sur les points suivants: une proposition visant à produire toutes les parties du rapport de la commission sous forme d'un compte rendu intégral; les dispositions particulières à prendre en vue du centenaire pour mettre en lumière les réalisations de la commission et l'impact de ses travaux; une proposition visant à inviter les gouvernements figurant sur la longue liste des cas individuels susceptibles d'être examinés à communiquer toute information mise à jour au sujet de l'application des conventions deux

⁵⁷ [Compte rendu provisoire de la 107^e session de la Conférence internationale du Travail](#), paragr. 31.

ou trois semaines avant la Conférence; et enfin la question de la participation aux consultations tripartites informelles sur les méthodes de travail.

Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR)

74. La CEACR a constitué en 2001 une sous-commission chargée de la guider dans sa réflexion sur l'amélioration constante de ses méthodes de travail. En 2018, la sous-commission sur les méthodes de travail a tenu sa 18^e réunion, dont les débats ont porté essentiellement sur la décision que le Conseil d'administration a prise en novembre 2018 au sujet de l'initiative sur les normes, en particulier sur la question de savoir comment la commission d'experts pourrait assouplir les critères très stricts lui permettant de rompre le cycle d'examen lorsqu'elle reçoit des observations des organisations de travailleurs ou d'employeurs en vertu du paragraphe 2 de l'article 23 de la Constitution de l'OIT. En complément de l'alinéa iv) du paragraphe 52 ci-dessus, les vues de la commission d'experts sont reproduites ci-après à toutes fins utiles⁵⁸:

Observations des organisations d'employeurs et de travailleurs

94. A chaque session, la commission rappelle qu'elle a absolument besoin de la contribution des organisations d'employeurs et de travailleurs pour évaluer l'application des conventions dans la législation et la pratique nationales. Les Etats Membres sont tenus, au titre de l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, de communiquer aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs des copies des rapports transmis en application des articles 19 et 22 de la Constitution. Cette obligation constitutionnelle a pour objet de permettre aux organisations d'employeurs et de travailleurs de participer pleinement au contrôle de l'application des normes internationales du travail. Dans certains cas, les gouvernements transmettent les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs avec leurs rapports, en ajoutant parfois leurs propres commentaires. Toutefois, dans la majorité des cas, les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs sont envoyées directement au Bureau qui, conformément à la pratique établie, les transmet aux gouvernements concernés pour commentaires afin de respecter l'équité des procédures. Pour des raisons de transparence, toutes les observations sur l'application des conventions ratifiées reçues des organisations d'employeurs et de travailleurs depuis la dernière session de la commission sont reprises à l'annexe III de son rapport. Lorsque la commission constate que des observations n'entrent pas dans le champ d'application de la convention ou ne contiennent pas d'informations de nature à enrichir son examen de l'application de la convention, elle n'en fait pas mention dans ses commentaires. Sinon, les observations reçues des organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent faire l'objet, suivant le cas, d'une observation ou d'une demande directe.

75. La commission a ensuite établi une distinction entre, d'une part, les observations reçues des organisations d'employeurs et de travailleurs au cours d'une année pendant laquelle un rapport était dû et, d'autre part, les observations reçues au cours d'une année pendant laquelle aucun rapport n'était dû.

Observations reçues au cours d'une année pendant laquelle un rapport est dû

95. A sa 86^e session (2015), la commission a apporté les précisions suivantes sur l'approche générale élaborée au fil des ans pour le traitement des observations émanant d'organisations d'employeurs et de travailleurs. La commission rappelle que, **pour une année pendant laquelle le rapport est dû**, lorsque les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs ne sont pas communiquées avec le rapport du gouvernement, elles doivent être reçues par le Bureau le 1^{er} septembre au plus tard, afin de laisser au gouvernement concerné un délai raisonnable pour répondre et permettre ainsi à la commission d'examiner à la session

⁵⁸ BIT: rapport de la CEACR, rapport III (partie A), Conférence internationale du Travail, 108^e session, Genève, 2019, paragr. 94-102.

qu'elle tient la même année les questions qui ont été soulevées. Les observations reçues après le 1^{er} septembre ne sont pas examinées quant au fond en l'absence de réponse du gouvernement, sauf cas exceptionnel. Au fil des ans, la commission a établi que les cas exceptionnels désignent ceux dans lesquels les allégations sont suffisamment étayées et qui doivent être traités d'urgence, que ce soit parce qu'ils portent sur des questions de vie ou de mort, parce que des droits humains fondamentaux sont en jeu ou encore parce que l'inaction pourrait occasionner un dommage irréparable. En outre, les observations se rapportant à des propositions ou projets de loi peuvent également être examinées par la commission en l'absence de réponse du gouvernement, dès lors que cet examen pourrait être d'une certaine utilité pour le pays au stade de la rédaction de la proposition ou du projet.

Observations reçues au cours d'une année pendant laquelle aucun rapport n'est dû

98. La commission rappelle que, **au cours d'une année pendant laquelle aucun rapport n'est dû**, lorsque les observations reçues d'organisations d'employeurs ou de travailleurs reprennent simplement celles des années précédentes ou portent sur des questions déjà soulevées par la commission, elles sont examinées au cours de l'année pendant laquelle le gouvernement doit présenter un rapport, conformément au cycle régulier. Dans ce cas, il n'est pas demandé de rapport au gouvernement en dehors de ce cycle.

99. Lorsque les observations relatives à une convention **technique** satisfont aux critères [énoncés ci-après], la commission demande au Bureau d'informer les gouvernements que les observations reçues au titre de l'article 23 seront examinées à sa session suivante, avec ou sans réponse du gouvernement. Cela permet d'avertir les gouvernements suffisamment à l'avance tout en évitant de retarder davantage l'examen de questions importantes.

100. Dans une année pendant laquelle aucun rapport n'est dû, la commission examine donc l'application d'une **convention technique** après avoir reçu les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs, en tenant dûment compte des éléments suivants:

- la gravité du problème et son impact négatif sur l'application de la convention;
- la persistance du problème;
- la qualité et la portée de la réponse du gouvernement dans ses rapports ou l'absence de réponse aux questions soulevées par la commission, notamment les cas de refus caractérisé et répété de la part de l'Etat de se conformer à ses obligations.

101. Quelle que soit la convention (fondamentale, relative à la gouvernance ou technique), au cours d'une année pendant laquelle aucun rapport n'est dû, la commission, rappelant ainsi sa pratique bien établie, examine les observations des employeurs et des travailleurs reçues au cours de ladite année dans les cas exceptionnels [c'est-à-dire ceux dans lesquels les allégations sont suffisamment étayées et où la situation doit être traitée d'urgence, que ce soit parce qu'ils portent sur des questions de vie ou de mort ou parce que des droits humains fondamentaux sont en jeu ou encore parce que l'inaction pourrait occasionner un dommage irréparable], même en l'absence de réponse du gouvernement concerné.

102. La commission souligne que la procédure exposée ci-dessus vise à donner effet aux décisions du Conseil d'administration relative à l'allongement du cycle de présentation des rapports et appelle à l'adoption, dans ce contexte, de mesures de sauvegarde visant à garantir le maintien d'un contrôle efficace de l'application des conventions ratifiées. L'une de ces mesures de sauvegarde consiste à reconnaître dûment la possibilité offerte aux organisations d'employeurs et de travailleurs d'appeler l'attention de la commission sur des sujets de préoccupation particulière touchant à l'application de conventions ratifiées, y compris les années où aucun rapport n'est dû. L'approche ci-dessus permet en outre d'accorder une attention particulière à la nécessité d'aviser à l'avance les gouvernements, sauf dans des circonstances exceptionnelles, et d'indiquer dans tous les cas les raisons pour lesquelles la commission a rompu le cycle.

Comité de la liberté syndicale

76. Les nouveaux membres du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, nommés en juin 2017, ont mené des discussions animées et constructives sur les méthodes de travail du comité lors de séances consacrées à cette question en octobre 2017 et en mars et octobre 2018. Le comité a conclu la réflexion qu'il avait entamée sur certaines questions, notamment celles de savoir comment mener une communication efficace sur ses procédures et sur sa mission auprès des mandants et comment renforcer sa gouvernance tripartite. A cet égard, il convient en particulier de noter la poursuite des travaux de son sous-comité, qui recense les cas devant être examinés en priorité et formule des propositions d'ordre du jour pour la réunion suivante du comité de façon à assurer un certain équilibre régional et un traitement rapide des cas urgents.
77. Outre son travail sur le rapport annuel et l'examen des progrès accomplis concernant le système de gestion des cas et la compilation des décisions décrite plus bas, le comité a continué d'examiner ses méthodes de travail et sa contribution au centenaire de l'OIT. Il a également poursuivi sa réflexion sur l'usage qui est fait de ses procédures et modalités d'examen des réclamations présentées au titre de l'article 24 dont il est saisi.
78. *Objectif du rapport annuel.* Le rapport annuel a pour but de présenter des informations utiles sur l'utilisation de la procédure du comité au cours de l'année, étayées par des données statistiques et autres éléments concernant les travaux du comité, les progrès réalisés ainsi que les cas graves et urgents examinés. Le premier rapport annuel a couvert l'année 2017 (soit les réunions de mars, mai-juin et octobre-novembre 2017). Les informations statistiques concernant les cas traités en 2017 serviront de base de référence pour la comparaison des utilisations de cette procédure spéciale au cours des années à venir. Le comité présentera un rapport annuel pour 2018 au Conseil d'administration à sa 335^e session (mars 2019). Il a estimé que la présentation de ce rapport à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail lui offrait l'occasion importante d'améliorer sa communication et de renforcer sa visibilité.
79. *Modernisation de la gestion des cas et méthodes de travail internes du Bureau.* Les efforts déployés pour rationaliser les procédures et garantir une plus grande transparence s'inscrivent dans le cadre de la discussion du Conseil d'administration d'octobre-novembre 2018 concernant l'initiative sur les normes (document GB.334/INS/5) et de l'accord de principe concernant le financement d'un système de gestion informatisée des documents et des informations pour les organes de contrôle.
80. *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale.* Conformément à ses décisions antérieures et à celles du Conseil d'administration, et gardant à l'esprit les principes d'universalité, de continuité, de prévisibilité, d'équité et d'égalité de traitement qu'il doit garantir en matière de liberté syndicale, le comité a achevé la compilation, sous une forme concise, des décisions qu'il a rendues dans plus de 3 200 cas au cours de plus de soixante-cinq ans. Dotée de fonctions de recherche simples et permettant d'accéder facilement à l'ensemble des éléments contextuels des plaintes, la base de données consacrée à cette compilation est désormais disponible en ligne; la compilation existe également en version papier.
81. *Cas inactifs.* Le comité a examiné la question des cas non résolus par manque d'information ainsi que les procédures et les conditions permettant de considérer ces cas comme clos. Il a décidé qu'un cas de suivi pour lequel le gouvernement ou l'organisation plaignante n'aurait communiqué aucune information au cours des dix-huit derniers mois (ou des dix-huit mois à compter du dernier examen) serait considéré comme clos. Cette pratique ne sera pas appliquée aux cas graves et urgents. Pour les cas concernant des pays n'ayant pas ratifié les

conventions relatives à la liberté syndicale, la décision sera prise en fonction de la nature de chaque cas. Des courriers seront adressés aux gouvernements et aux organisations plaignantes pour leur faire connaître la décision prise et souligner qu'il est important d'apporter des compléments d'information en lien avec les recommandations du comité.

- 82.** *Centenaire de l'OIT.* Le comité s'est montré enthousiaste à l'idée de contribuer à l'événement de haut niveau sur la liberté d'association et la négociation collective préconisé par la résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur le dialogue social et le tripartisme adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2018. Le comité a aussi proposé que l'année du centenaire soit l'occasion de mener des débats aux niveaux régional et national sur la promotion des principes de la liberté syndicale et de la négociation collective, ainsi que sur l'incidence de la procédure spéciale de présentation des plaintes et son articulation optimale avec les mécanismes nationaux.
- 83.** *Réclamations concernant la liberté syndicale présentées au titre de l'article 24.* Après avoir comparé sa pratique et sa procédure et celles des comités ad hoc constitués par le Conseil d'administration, le comité a décidé que, lorsqu'il serait saisi d'une réclamation, trois de ses membres (un par groupe) seraient désignés pour l'examiner. Ces membres auront accès à l'intégralité du dossier et pourront se réunir autant de fois qu'il sera jugé nécessaire afin de s'acquitter de leur tâche. Si la réclamation porte aussi sur d'autres conventions, des moyens d'assurer une communication effective entre les comités tripartites ad hoc compétents pourraient être étudiés le cas échéant pour garantir une cohérence dans l'analyse des faits. Le rapport élaboré par ces trois membres continuerait d'être présenté au Conseil d'administration sous la forme d'un rapport distinct et pourrait être examiné en même temps que tous les autres rapports concernant les réclamations présentées au titre de l'article 24 à la fin de la session du Conseil d'administration.

Projet de décision

84. Le Conseil d'administration:

- a) *se félicite des 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, qui résulte de décisions tripartites consensuelles;*
- 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 octobre 2019 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;*
- 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.*

Annexe I

Décision prise par le Conseil d'administration à sa 334^e session (octobre-novembre 2018) sur le renforcement du mécanisme de contrôle ¹

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 Etats 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 Etat 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;

¹ Document [GB.334/INS/5](#), paragr. 21, tel que modifié par le Conseil d'administration.

- 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 relatif;
- 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'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 de 2019 sur l'article 37, paragraphe 2, 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.

Annexe II

Plan de travail et calendrier en vue des discussions au Conseil d'administration sur le renforcement du système de contrôle

	Conseil d'administration de mars 2017	Conseil d'administration d'octobre-novembre 2017	Conseil d'administration de mars 2018	Conseil d'administration d'octobre-novembre 2018	Conseil d'administration de mars 2019
Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures					
1.1. Guide des pratiques établies dans l'ensemble du système	Premier examen	Décision de faire élaborer un guide par le Bureau			Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle	Premier examen				Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
Domaine d'intervention 2: règles et pratiques					
2.1. Codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26		Orientations sur la possibilité d'un règlement	Orientations sur la possibilité d'un règlement	Orientations sur la possibilité d'un règlement	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24	Orientations sur les premiers éléments	Discussion fondée sur les orientations reçues	Discussion fondée sur les orientations reçues	Discussion fondée sur les orientations reçues	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique	Orientations sur l'opportunité de poursuivre la discussion	Orientations sur l'opportunité de poursuivre la discussion	Orientations sur l'opportunité de poursuivre la discussion	Orientations sur un éventuel échange de vues tripartite	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information					
3.1. Rationalisation de la présentation des rapports	Examen de différentes options	Examen des options et décision d'informatiser la gestion des cas	Poursuite de l'examen des options possibles	Poursuite de l'examen des options possibles	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
3.2. Echange d'informations avec d'autres organisations internationales	Poursuite des activités régulières du Bureau				Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre					
4.1. Formulation de recommandations claires de la part des organes de contrôle	Fait partie du soutien fourni par le Bureau				Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
4.2. Systématisation du suivi au niveau national	Fait partie du soutien fourni par le Bureau				Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
4.3. Possibilités offertes par l'article 19	Orientations sur les premiers éléments	Premier examen	Orientations complémentaires	Orientations complémentaires	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
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° 67

Procès-verbaux de la 335^e session du Conseil
d'administration, mars 2019, paragr. 199-304





Conseil d'administration

335^e session, Genève, 14-28 mars 2019

GB.335/PV

**Procès-verbaux de la 335^e session
du Conseil d'administration
du Bureau international du Travail**

Cinquième question à l'ordre du jour

Initiative sur les normes: examen général de sa mise en œuvre

(GB.335/INS/5)

1. Observations générales sur la mise en œuvre de l'initiative sur les normes – projet de décision figurant au paragraphe 84 a)

199. *La porte-parole du groupe des travailleurs*, soulignant la grande pertinence des progrès accomplis concernant l'initiative sur les normes, déclare que son groupe est heureux d'avoir la possibilité d'évaluer de façon globale les avancées réalisées à propos du mécanisme d'examen des normes (MEN) ainsi que du renforcement du système de contrôle. L'OIT occupe une place unique dans le système des Nations Unies en raison de son cadre normatif et de son mandat consistant à élaborer des normes, à les faire ratifier et appliquer, à en assurer le contrôle, à veiller à leur exécution et à fournir l'appui technique nécessaire. Pour évaluer les progrès déjà accomplis et éclairer l'avenir, il convient d'accorder la même importance aux différents éléments du cadre et du mandat de l'Organisation. Notant la décision adoptée à la 334^e session du Conseil d'administration, le groupe des travailleurs souhaite poursuivre la discussion sans revenir sur des éléments qui ont déjà été étudiés par le menu et fait l'objet de décisions adoptées à une forte majorité à la précédente session. Considérant que le document présenté consiste en un examen approfondi de l'initiative sur les normes et ne constitue pas un rapport invitant le Conseil d'administration à envisager l'adoption de nouvelles décisions sur le renforcement du mécanisme de contrôle, le groupe des travailleurs estime qu'il n'aurait pas dû porter la mention GB.335/INS/5.
200. *Le porte-parole du groupe des employeurs* regrette la publication tardive du document, qui rend compte cependant des progrès accomplis et des résultats obtenus dans le cadre de l'initiative sur les normes. Le processus propre à cette initiative témoigne d'une volonté largement partagée des mandants de l'OIT de maintenir et d'améliorer le système normatif de l'OIT, qui constitue l'un des principaux moyens d'action dont dispose l'Organisation pour aborder la question de ses limites actuelles et s'adapter aux nouveaux besoins du monde du travail. Selon l'orateur, alors que l'OIT célèbre son centenaire, son système normatif se révèle particulièrement utile pour donner aux Etats Membres les orientations requises à propos de diverses questions relatives au travail et de caractère social. Il convient de poursuivre les efforts en vue d'améliorer la transparence, l'équilibre et la pertinence de ce système dans le monde du travail, en veillant à ce que le mécanisme de contrôle continue de bénéficier de l'appui du Bureau et des mandants. Le groupe des employeurs souscrit à l'alinéa a).
201. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie rappelle que les objectifs de l'initiative sur les normes sont d'améliorer la pertinence des normes internationales du travail grâce au MEN et de renforcer le consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité. Le groupe de l'Afrique appuie le projet de décision.
202. *Un représentant du gouvernement du Brésil* dit qu'il s'exprime au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes. Il déclare que les pays de sa région affichent de très hauts taux de ratification des conventions de l'OIT et participent de façon constructive aux différentes initiatives de l'Organisation. La liberté d'expression, la liberté syndicale, la négociation collective et le dialogue social sont des éléments essentiels de leur législation et politiques du travail. Le groupe de pays qu'il représente tente de trouver des moyens de donner un nouvel élan au véritable tripartisme et de le renforcer en s'inspirant des meilleures pratiques d'autres organisations multilatérales, de promouvoir la transparence

et la responsabilisation et d'établir un système qui ne soit ni sélectif ni politisé. Le fait que la plupart des cas examinés par le Comité de la liberté syndicale proviennent de pays d'Amérique latine et des Caraïbes suscite de sérieuses préoccupations chez les membres du groupe de pays qu'il représente et les pousse à s'interroger sur l'efficacité et l'efficacité du comité pour ce qui est de garantir le respect des principes de la liberté syndicale dans le monde entier. Le Comité de la liberté syndicale n'est pas une entité régionale, et l'attention disproportionnée qu'il prête à une région ne peut s'expliquer uniquement par le nombre de plaintes qui en émanent.

- 203.** Les méthodes de travail actuelles de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) sont en contradiction avec les concepts de bonne gouvernance et de respect des procédures et empêchent les gouvernements de se préparer correctement et d'intervenir dans ses procédures. Le groupe de pays que l'orateur représente accueille favorablement la mise à disposition de formulaires de rapport à partir d'une base de référence, ce qui permet de procéder à la consignation sur un seul formulaire d'informations de référence sur des conventions relevant d'un même thème, mais souhaite savoir si les pays devront établir des rapports sur toutes les conventions ou uniquement sur l'une d'entre elles. Le Bureau devrait soutenir la mise en œuvre de suggestions pratiques et de changements progressifs dans le but d'améliorer le système de contrôle, et surtout des propositions relatives au Comité de la liberté syndicale et   la Commission de l'application des normes qui vont dans le sens des approches présentées par le groupe de pays que l'orateur représente dans le cadre de l'initiative sur les normes. Le Bureau devrait également envisager d'apporter des modifications plus radicales au système et redoubler d'efforts pour éviter le chevauchement d'initiatives et de procédures, la saturation du système et la surcharge des Etats qui découlent de l'examen de chacun des cas par les trois principaux organes de contrôle.
- 204.** Le groupe de pays que l'orateur représente estime qu'il est particulièrement important d'élaborer un guide sous la forme d'un outil en ligne qui porte sur les pratiques établies concernant les procédures de contrôle de l'OIT et que ce guide devrait au minimum préciser la définition de tous les organes de contrôle, les compétences de chacun d'eux, les critères de recevabilité des cas, la procédure d'examen des cas, les effets des recommandations, les délais prescrits pour les cas, les conditions d'examen des cas et des explications concernant la classification des cas soumis au Comité de la liberté syndicale («actifs», «en suivi» et «clos»). En ce qui concerne la CEACR, le groupe de pays que l'orateur représente propose que le Bureau revoie la procédure de sélection des membres de la commission et la rende plus transparente, qu'il mette en place un comité consultatif tripartite chargé de proposer une liste restreinte d'experts à présenter au Conseil d'administration pour décision et qu'il garantisse la diversité géographique et l'équilibre entre les sexes parmi les membres de la commission, et demande en outre à la commission d'expliquer et d'éclaircir de façon approfondie les raisons qui la poussent à rompre le cycle de présentation des rapports pour un pays en particulier dans un contexte donné. De plus, les présidents du Comité de la liberté syndicale et du groupe gouvernemental devraient pouvoir rencontrer les membres de la CEACR à sa session de novembre, comme le font régulièrement les partenaires sociaux.
- 205.** Le Bureau devrait revoir et améliorer les critères de sélection des cas soumis à l'examen du Comité de la liberté syndicale, en veillant en particulier à préserver la diversité géographique ainsi que l'équilibre entre pays développés et pays en développement, de manière à garantir que ces critères sont clairs, objectifs et impartiaux, et le Conseil d'administration devrait élaborer des directives permanentes relatives à la sélection des cas. Le Bureau devrait aussi encourager l'utilisation de nouvelles technologies pour permettre la publication, au moins trente jours avant l'ouverture de la Conférence, de la liste finale des 24 pays dont le cas sera examiné par la Commission de l'application des normes. De plus, il devrait autoriser les représentants des gouvernements concernés à s'exprimer après la présentation du projet de conclusions sur leur cas et avant que la commission ne l'adopte. Le président de la commission devrait en outre participer à la rédaction des conclusions pour s'assurer que les justifications invoquées sont d'ordre technique et que la priorité est accordée à des cas véritablement urgents. De même, des consultations préalables au sujet de l'étude d'ensemble

devraient également être organisées après la publication du rapport de la CEACR afin de faciliter une bonne préparation pour la Conférence.

- 206.** Quant au Comité de la liberté syndicale, suivant l'exemple du mécanisme adopté pour les réclamations au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, il conviendrait de créer des mécanismes volontaires sur la base de la recommandation de son sous-comité sur les méthodes de travail pour autoriser la suspension de la procédure et laisser ainsi le champ libre à des tentatives de conciliation ou à d'autres mesures à l'échelle nationale. Le comité devrait aussi tenir compte des contraintes structurelles auxquelles est soumis le dépôt de plaintes au niveau local et favoriser le renforcement des mécanismes et la résolution des cas dans les pays. Enfin, pour ce qui concerne les commissions d'enquête, le Bureau devrait codifier la procédure prévue à l'article 26 et établir une hiérarchie des normes pour s'assurer que cette procédure n'est invoquée qu'en dernier recours. Le Bureau devrait également officialiser la règle en vertu de laquelle la constitution d'une commission d'enquête suspend les actions des autres mécanismes de contrôle directement liées au cas. Compte tenu de ce qui précède, le groupe de pays que l'orateur représente n'est pas en mesure d'appuyer le projet de décision et suggère de remplacer le terme «se félicite» par «prend note» afin de tenir compte non seulement des progrès déjà accomplis, mais également des mesures encore à prendre. Le groupe propose par ailleurs de supprimer le membre de phrase «qui résulte de décisions tripartites consensuelles», estimant qu'il n'est pas nécessaire de faire référence à un consensus tripartite, toutes les décisions du Conseil d'administration se fondant en effet sur un tel consensus.
- 207.** *S'exprimant au nom du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM),* une représentante du gouvernement des Etats-Unis déclare que son groupe se félicite des progrès déjà accomplis dans le cadre de l'initiative sur les normes. Les travaux du Groupe de travail tripartite du MEN sont en bonne voie, et 160 des 235 normes internationales du travail figurant dans le programme de travail initial du Groupe de travail tripartite du MEN ont été déjà examinées. Les changements apportés au cycle de présentation des rapports et l'instauration d'un système de gestion électronique des documents devraient accroître l'efficacité et l'efficacité du système de contrôle, et les modifications apportées à la procédure prévue au titre de l'article 24 devraient renforcer ce processus et garantir son équilibre, son objectivité et sa rigueur. Le groupe des PIEM se félicite de la volonté des partenaires tripartites et du Bureau de consolider et d'améliorer le système de contrôle et appuie l'alinéa *a)* tel qu'initialement rédigé.
- 208.** *Une représentante du Directeur général* (directrice, Département des normes internationales du travail (NORMES)) explique qu'à l'avenir tout sera mis en œuvre pour garantir la publication en temps voulu des documents destinés au Conseil d'administration.
- 209.** *La porte-parole du groupe des travailleurs,* faisant référence à l'amendement proposé par le représentant du gouvernement du Brésil, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, explique que son groupe considère qu'un consensus tripartite est une décision soutenue par une forte majorité des membres du Conseil d'administration. A sa précédente session, le Conseil d'administration a adopté une décision à une forte majorité, et le groupe des travailleurs ne souhaite pas que ce consensus soit remis en cause dans la formulation de l'alinéa *a)* de l'actuel projet de décision ou ailleurs.
- 210.** *Un représentant du gouvernement du Brésil,* s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, déclare qu'un consensus, qu'il soit tripartite ou non, représente l'absence de désaccord explicite. Le groupe de pays qu'il représente ne remet aucunement en cause la décision adoptée par consensus à la précédente session du Conseil d'administration et souhaite simplement souligner que toutes les décisions du Conseil d'administration résultent essentiellement de consensus tripartites.

211. *La Présidente* signale que, le Conseil d'administration menant un dialogue tripartite, il ne semble pas nécessaire de mentionner systématiquement le mot «consensus» chaque fois qu'une décision est adoptée.
212. *La porte-parole du groupe des travailleurs* déclare qu'elle a compris que le Conseil d'administration examinerait en détail les propositions d'amendement à la fin de la discussion, lorsque les membres pourront également débattre de la différence entre «unanimité» et «consensus». Pour le groupe des travailleurs, il est important que le Conseil d'administration s'appuie sur le consensus établi à sa précédente session.

2. Examen du fonctionnement du mécanisme d'examen des normes (paragraphe 6 à 21) – projet de décision figurant au paragraphe 84 b)

213. *Le porte-parole du groupe des employeurs* indique que le Groupe de travail tripartite du MEN a déjà mis en œuvre une grande partie de son plan de travail initial et devra sans doute, lorsque celui-ci sera achevé, en définir un nouveau. L'examen des normes par le Groupe de travail tripartite du MEN n'est que la première étape du processus permettant de tenir à jour les normes de l'OIT et d'en maintenir toute la pertinence. Les décisions de ce groupe de travail devraient faire l'objet d'un suivi assuré par le Bureau, le Conseil d'administration, la Conférence internationale du Travail et d'autres réunions tripartites de l'OIT, ainsi que par les mandants des Etats Membres de l'OIT. L'orateur constate que le Groupe de travail tripartite du MEN a décidé de la suite qu'il convenait de donner à 63 instruments précédemment déterminés comme dépassés ou appelant une révision et a classé 14 des 28 normes soumises à son examen dans la catégorie des normes dépassées ou appelant de nouvelles actions en vue de maintenir leur pertinence actuelle et future. En outre, 34 normes ont été classées dans la catégorie des instruments dépassés par la commission tripartite spéciale établie aux fins de la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006). Pour éviter à l'avenir tout nouveau retard de ce type dans la «modernisation» des normes, il convient de prendre des mesures afin que les normes soient progressivement et continuellement modernisées et mises à jour, sans perdre de vue les impératifs du système normatif dans son ensemble. L'orateur se félicite que la discussion sur la forme que prendront les nouvelles normes et sur leurs modalités d'adoption et de révision offre une occasion de se concentrer, de réorienter les efforts et de s'assurer que le système normatif «anticipe les évolutions à venir». La ratification et l'application des instruments revêtent une importance cruciale. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure l'approche novatrice suivie dans le cadre de la MLC, 2006, qui semble avoir favorisé la ratification, l'application et le contrôle des normes, pourrait être adoptée dans d'autres domaines. En ce qui concerne les enseignements tirés par le Groupe de travail tripartite du MEN, toutes les lacunes de la réglementation ne doivent pas nécessairement être comblées par des normes, sachant que d'autres formes de réglementation peuvent être envisagées. En outre, même si le nouveau système de classification fondé sur trois catégories est accueilli favorablement, il ne restera en définitive que la catégorie «à jour», les deux autres catégories étant temporaires. De plus, le groupe des employeurs soutient la proposition visant à fournir des ressources supplémentaires au Groupe de travail tripartite du MEN et à ses travaux de suivi, lesquelles devraient être investies pour l'essentiel dans la création de nouvelles normes durables. Enfin, l'orateur estime qu'il se pourrait que ce qui est dit au paragraphe 10 du document concernant la promotion de la ratification ou de l'application de toutes les normes actives soit inexact, car il peut s'agir de normes dépassées dont l'abrogation est proposée. Le groupe des employeurs appuie l'alinéa b).
214. *La porte-parole du groupe des travailleurs* dit que l'accord tripartite selon lequel toutes les normes restent juridiquement applicables, sauf décision contraire de la Conférence, confirme la nécessité de promouvoir toutes les normes applicables et permet au Groupe de travail

tripartite du MEN de procéder à leur examen sans remettre en cause la validité du corpus de normes. L'oratrice est pleinement convaincue que le Groupe de travail tripartite du MEN s'acquitte de sa mission qui consiste à recenser les lacunes dans la couverture appelant une action normative ainsi que des mesures de suivi concrètes assorties de délais de mise en œuvre destinées à promouvoir la ratification des instruments à jour. Si le Groupe de travail tripartite du MEN est parvenu à formuler des recommandations tripartites consensuelles à l'issue de ses quatre premières réunions, les discussions n'ont pas été sans difficulté. Le groupe des travailleurs demeure préoccupé par l'absence de mesures de suivi adéquates visant à remédier aux lacunes constatées en matière de normes, alors que des mesures sont prises rapidement pour abroger ou retirer un grand nombre d'instruments. Il évaluera l'efficacité de sa participation continue au sein du Groupe de travail tripartite du MEN en fonction de la capacité de l'Organisation d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence des propositions de normes nouvelles et d'accroître le taux de ratification des normes à jour, en particulier celles qui remplacent les anciens instruments sur le même sujet ou des sujets analogues. Au moment de déterminer si les normes sont dépassées, il faut garder à l'esprit que les Etats Membres ne sont pas automatiquement tenus de ratifier les conventions révisées et, partant, de dénoncer les anciennes conventions. Si des progrès sont réalisés dans ces deux domaines critiques, il sera possible de parvenir à une politique normative cohérente qui concilie contrôle des normes, action normative et examen des normes.

- 215.** Le groupe des travailleurs s'inquiète du risque de voir se répéter l'une des principales lacunes du Groupe de travail Cartier, à savoir l'incapacité de donner une impulsion à une campagne efficace de ratification des normes à jour, dont le taux de ratification reste dangereusement peu élevé. En conséquence, si les mesures prises par le Bureau en vue de favoriser la ratification de ces normes sont les bienvenues, une approche plus volontariste et plus ambitieuse s'impose. Le Bureau ne devrait pas se contenter d'écrire aux Etats Membres, il devrait aussi s'engager directement dans le cadre de l'assistance technique et des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD). Si l'on veut accroître le taux de ratification des normes pertinentes, il faut également que les Etats Membres s'engagent sur le plan politique, notamment avec l'appui des partenaires sociaux au niveau national. L'oratrice prie le Bureau d'informer le Conseil d'administration, à ses futures sessions, de l'impact et des résultats de la campagne qui est menée dans 136 Etats Membres dans le but de promouvoir la ratification de 17 conventions à jour ayant trait à 30 instruments précédemment considérés comme dépassés. S'agissant des nouvelles normes, l'efficacité et la crédibilité du Groupe de travail tripartite du MEN exigent que les employeurs et les gouvernements s'engagent résolument à donner effet à ses recommandations. Il n'est pas acceptable que ces groupes choisissent des recommandations après avoir négocié pour parvenir à un consensus tripartite. La mise en place de dispositifs institutionnels permettant à la Conférence d'assurer le suivi des questions normatives retenues par le Groupe de travail tripartite du MEN demeure une priorité importante, et le groupe des travailleurs espère que les discussions en cours permettront de trouver rapidement une solution viable quant à la manière d'éviter un blocage, en veillant à ce que des mesures soient prises pour inscrire des propositions à l'ordre du jour de la Conférence. Il est indispensable de s'engager pour régler la question du transfert des ratifications des instruments plus anciens vers les instruments plus récents. Il s'agit avant tout de veiller à ce qu'aucune lacune en matière de protection ne résulte des décisions prises par le Groupe de travail tripartite du MEN. Lors de la réunion précédente, c'est avec réticence que les travailleurs ont accepté de recommander qu'une date d'abrogation soit fixée pour les instruments dépassés alors que certains Etats Membres encore liés par ces instruments n'ont pas encore ratifié les conventions à jour connexes. Faute de mécanismes susceptibles de garantir la ratification des conventions à jour dans un proche avenir, le groupe des travailleurs suivra de près la suite donnée aux recommandations et souhaite que des mesures efficaces soient prises pour améliorer la ratification des instruments à jour afin d'éviter les lacunes en matière de protection. Tant qu'il n'aura pas constaté les résultats tangibles des activités visant à promouvoir la ratification, le groupe des travailleurs n'acceptera pas d'abroger des instruments dépassés sans s'être au préalable

assuré de la ratification des nouveaux instruments. Ayant formulé ces observations, le groupe des travailleurs appuie l'alinéa b).

- 216.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie salue le travail accompli par le Groupe de travail tripartite du MEN concernant le système de classification en trois catégories de normes. L'orateur préconise un accroissement du nombre de membres gouvernementaux participant aux réunions du Groupe de travail tripartite du MEN et se dit favorable à l'amélioration continue du processus préparatoire de ces réunions, notamment par l'organisation de séances d'information avec les Etats Membres. L'orateur salue en outre les progrès accomplis vers une plus grande transparence. Le groupe de l'Afrique réitère sa volonté de poursuivre les efforts déployés pour assurer le respect des méthodes et procédures de travail adéquates. Le groupe de l'Afrique appuie l'alinéa b).
- 217.** *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, déclare que le groupe de pays qu'il représente n'a cessé de soutenir les activités menées par le MEN pour moderniser et améliorer le système normatif, lesquelles cadrent avec les objectifs de son groupe en la matière. Le groupe a toujours respecté ses engagements par rapport aux recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN. Le groupe de pays qu'il représente appuie l'alinéa b) sans modification.
- 218.** *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis souligne la nécessité de resserrer les liens entre le MEN et les mécanismes normatifs et revient sur deux points importants à ce sujet. Premièrement, la réussite du MEN dépend non seulement des activités menées au sein du groupe de travail, mais aussi de la mise en œuvre des mesures de suivi concrètes et assorties de délais que le groupe recommande. Les discussions qui ont eu lieu en 2018 au sujet des deux documents portant sur les options envisageables pour aller de l'avant se poursuivront à la réunion de 2019. Il est essentiel qu'elles soient concluantes afin d'assurer, en temps opportun, un suivi efficace et durable; cela sera déterminant pour pouvoir tenir à jour le corpus normatif de l'OIT sans réduire le niveau de protection des travailleurs et tout en prenant en considération les besoins des entreprises durables. Deuxièmement, les résultats du MEN devraient être pleinement intégrés dans les activités du Bureau, notamment lorsqu'il est proposé d'inscrire des questions à l'ordre du jour de la Conférence à titre de priorité institutionnelle. Le groupe des PIEM invite le Bureau à redoubler d'efforts pour trouver des moyens d'assurer un suivi concret et en temps voulu des recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN sur le plan normatif. Il souhaiterait recevoir des explications complémentaires du Bureau concernant l'affectation de ressources supplémentaires que le Conseil d'administration sera invité à envisager à sa 337^e session, comme il est indiqué au paragraphe 21. Enfin, le groupe des PIEM souhaite avoir confirmation que le Conseil d'administration étudiera le rapport sur les travaux de la cinquième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN à sa 337^e session et examinera le fonctionnement du MEN à sa 338^e session. Le groupe des PIEM appuie l'alinéa b).
- 219.** *S'exprimant au nom de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)*, un représentant du gouvernement de la Thaïlande déclare que son groupe félicite le Groupe de travail tripartite du MEN pour sa contribution essentielle visant à assurer la pertinence et la capacité d'ajustement des normes internationales du travail et prend note des enseignements tirés ainsi que des difficultés qui subsistent. L'ASEAN attend avec intérêt l'examen du fonctionnement du Groupe de travail tripartite du MEN en mars 2020 et la poursuite de la réflexion sur la manière dont l'Organisation pourrait optimiser les recommandations du groupe de travail de manière durable et pratique et systématiser leur suivi en vue d'obtenir des résultats substantiels et significatifs. L'ASEAN appuie l'alinéa b).

220. *La représentante du Directeur général* (directrice, NORMES), répondant à la demande d'éclaircissements formulée par le groupe des PIEM concernant le paragraphe 21, indique que le Bureau attache une grande importance au fait que le Conseil d'administration insiste sur la nécessité d'assurer un suivi complet et assorti de délais pour l'ensemble des recommandations relatives au MEN. Le Bureau a mis en place un mécanisme de coordination des différentes mesures de suivi prises par les collègues sur le terrain et au siège, conformément à la liste des mesures de suivi requises qui sont ajoutées à l'occasion de chacune des réunions successives. Jusqu'à présent, le suivi a pu être assuré grâce aux ressources disponibles, mais le Bureau prévoit de présenter au Conseil d'administration, à sa 337^e session, une proposition concrète concernant les ressources nécessaires pour assurer la qualité constante des mesures de suivi des recommandations formulées par le Groupe de travail tripartite du MEN.

3. **Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle – projet de décision figurant au paragraphe 84 c)**

3.1. **Liens entre les procédures (paragraphe 30 à 37) – projet de décision figurant au paragraphe 84 d) et e)**

221. *La porte-parole du groupe des travailleurs* apprécie l'importance accordée, dans le paragraphe 24, au rôle du système de contrôle consistant à donner concrètement effet aux valeurs fondatrices et aux objectifs constitutionnels de l'OIT. Le groupe des travailleurs préférerait que le guide des pratiques établies dans l'ensemble du système de contrôle soit descriptif et contribue à améliorer la transparence du système actuel et à en faciliter l'accès. Ce guide ne doit pas servir à introduire de nouveaux changements des pratiques actuelles. Il convient de saluer la collaboration du Centre international de formation de l'OIT à Turin à l'élaboration du guide. Le groupe des travailleurs reste opposé à la tenue de réunions régulières des organes de contrôle, estimant que cela nuirait à leur indépendance et aurait donc pour effet de les affaiblir. Toutefois, conformément à la position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs sur le système de contrôle de l'OIT du 13 mars 2017, il pense qu'il serait bon que le président du Comité de la liberté syndicale présente le premier rapport annuel du comité à la Commission de l'application des normes en 2019. Le groupe des travailleurs souscrit aux alinéas c), d) et e).

222. *Le porte-parole du groupe des employeurs* déclare que, si le projet de principes directeurs pour le système de contrôle présenté au début de la présente session est plutôt abstrait et vague, tous les mandants conviennent que le système de contrôle doit être transparent, qu'il doit protéger les travailleurs et tenir compte des besoins des entreprises durables afin que celles-ci puissent prospérer et créer des emplois, et qu'il doit faire preuve d'une souplesse suffisante pour s'adapter à un monde du travail en pleine mutation. Il serait souhaitable que le guide des pratiques établies dans l'ensemble du système de contrôle soit disponible sous forme électronique avant la session du centenaire de la Conférence. Ce guide devrait être régulièrement mis à jour et ne devrait pas servir de prétexte pour interrompre les efforts déployés afin de remédier aux faiblesses décelées dans les procédures de contrôle. Le groupe des employeurs croit comprendre que l'invitation faite au président du Comité de la liberté syndicale par la Commission de l'application des normes sera conforme à la position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs de mars 2017, qui exigeait une clarification du rôle et du mandat du Comité de la liberté syndicale. Le comité n'a pas la compétence voulue pour interpréter les conventions ratifiées et n'exerce aucune fonction de contrôle. Son mandat, tel qu'il est défini dans son premier rapport annuel et dans l'introduction de sa nouvelle compilation des décisions, devrait être rappelé à l'occasion de la présentation, par son président, du rapport annuel du comité à la Commission de l'application des normes. L'orateur se félicite que, dans ses observations, la CEACR ait

commencé à analyser de façon systématique la suite donnée aux conclusions des cas examinés par la Commission de l'application des normes. Il prie instamment le Bureau de veiller à ce que la CEACR tienne pleinement compte des constatations, des interprétations et des conclusions de la Commission de l'application des normes pour mener son propre examen et formuler ses observations. Le Bureau pourrait prévoir des plateformes électroniques ou autres pour faciliter de tels échanges entre les deux commissions. Le groupe des employeurs appuie les alinéas *c)*, *d)* et *e)*.

- 223.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie dit que son groupe accueille favorablement la proposition d'établir des discussions régulières entre les organes de contrôle, mais souhaiterait savoir plus précisément à quel moment aura lieu la présentation du rapport annuel du Comité de la liberté syndicale et quel rôle jouera ce rapport dans l'examen de l'application des conventions ratifiées mené par la Commission de l'application des normes. Le groupe de l'Afrique appuie les alinéas *d)* et *e)* du projet de décision.
- 224.** *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, rappelle l'importance du guide des pratiques établies dans l'ensemble du système de contrôle et propose deux amendements à l'alinéa *c)* du projet de décision. Premièrement, il conviendrait de remplacer «se félicite» par «prend note» car, pour une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, les progrès accomplis pour renforcer le système de contrôle sont insuffisants. Deuxièmement, il conviendrait d'ajouter le membre de phrase «et confirmé à sa 337^e session» à la fin de l'alinéa pour veiller à ce que le Conseil d'administration réexamine le plan de travail à sa prochaine session.
- 225.** *S'exprimant au nom du groupe PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis indique que son groupe appuie l'alinéa *c)* du projet de décision. Par ailleurs, elle fait observer qu'on ne comprend pas clairement quelle documentation est visée à l'alinéa *d)* et souhaite des précisions avant l'adoption du texte. Le groupe des PIEM approuve le délai proposé pour le retour d'informations sur le guide des pratiques établies et accueille avec satisfaction les informations concernant la façon d'y accéder pendant la phase de consultation. Il attend avec intérêt le rapport du Bureau sur l'élaboration du guide qui sera présenté à la prochaine session du Conseil d'administration et convient que la discussion sur la codification de la procédure établie à l'article 26 pourrait être menée en mars 2020, une fois la révision du guide achevée.
- 226.** Le groupe des PIEM s'est prononcé en faveur d'échanges plus réguliers entre les organes de contrôle, tant que cela contribue à l'objectif d'une plus grande cohérence dans l'ensemble du système. Le groupe apprécie que la proposition de tenir une réunion annuelle n'ait pas été retenue par crainte d'engager un surcroît de dépenses pour une utilité toute relative. L'oratrice voudrait obtenir davantage d'informations sur l'origine de l'invitation adressée aux vice-présidents employeur et travailleur de la Commission de l'application des normes à rencontrer la CEACR lors d'une séance spécialement prévue à cet effet et souhaite savoir pourquoi le président et le rapporteur de la Commission de l'application des normes ne sont pas aussi invités. Le groupe des PIEM accueille favorablement la proposition d'inviter le président du Comité de la liberté syndicale à présenter le rapport annuel du comité à la Commission de l'application des normes et approuve l'alinéa *e)* du projet de décision, mais souhaite néanmoins savoir s'il revient au Conseil d'administration d'adresser une invitation au président du comité, comme il est indiqué, ou si celle-ci doit être adressée par la commission elle-même. Dans ce dernier cas, le Bureau pourrait souhaiter proposer un amendement à l'alinéa *e)*.
- 227.** *S'exprimant au nom de l'ASEAN*, un représentant du gouvernement de la Thaïlande annonce que ses commentaires portent sur les domaines d'intervention 1, 2 et 3. Son groupe salue les constantes améliorations du système de contrôle, y compris les efforts déployés pour en

accroître l'accessibilité grâce au guide des pratiques établies. Toutefois, ce guide ne doit pas remplacer la formation régulière et la diffusion des connaissances à l'échelle nationale. Il rappelle que son groupe affirme la nécessité d'un organe indépendant en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT et appuie la proposition relative à un échange de vues tripartite informel. Les résultats et les propositions découlant de ces échanges sur la mise en place d'un tribunal devraient être présentés à la session de mars 2020 du Conseil d'administration.

- 228.** L'ASEAN accueille favorablement les nouvelles dispositions relatives à la présentation de rapports, qui devraient contribuer à clarifier le processus opérationnel et à réduire la lourde charge que les obligations en matière de présentation de rapports font peser sur les Etats Membres. Néanmoins, au niveau national, les mandants tripartites devraient avoir accès à une formation régulière et accessible sur la plateforme en ligne. L'ASEAN salue le projet pilote visant à établir des bases de référence pour les rapports soumis au titre de l'article 22, qui devrait compléter les autres changements apportés pour rationaliser la présentation de rapports. Une fois le projet pilote achevé, il conviendrait de l'évaluer pour examiner quelles informations ont été rendues publiques et quelle a été son utilité afin de décider de son éventuel élargissement à d'autres normes de l'OIT.
- 229.** *Un représentant du gouvernement du Brésil, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, propose d'ajouter «et invite également le président et les vice-présidents de la Commission de l'application des normes de la Conférence à rencontrer la sous-commission sur les méthodes de travail de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à ses sessions de novembre-décembre 2019 et 2020» à la fin de l'alinéa e) du projet de décision. Au paragraphe 36 du document, il est indiqué que les vice-présidents employeur et travailleur de la Commission de l'application des normes sont invités à rencontrer la CEACR pour s'entretenir de questions d'intérêt commun lors d'une séance spécialement prévue à cet effet; le président de la Commission de l'application des normes devrait être invité à la même séance ou à une séance similaire pour que les gouvernements aient la même possibilité.*
- 230.** *La porte-parole du groupe des travailleurs explique que le mandat du Comité de la liberté syndicale englobe les conventions ainsi que les principes relatifs à la liberté syndicale et à la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Ce point a été précisé dans l'annexe de la *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, qui a été intégralement approuvée par les trois groupes de mandants et qui contient de multiples références aux conventions. Il en est également question dans la résolution de la Conférence internationale du Travail de 1970 relative aux droits syndicaux et à leurs relations avec les libertés civiles. Les échanges entre les vice-présidents employeur et travailleur de la Commission de l'application des normes et la CEACR portent principalement sur l'amélioration de la communication entre les deux organes plutôt que sur la méthodologie ou le contenu.*
- 231.** *La représentante du Directeur général (directrice, NORMES) indique que les membres du Conseil d'administration recevront un mot de passe leur permettant d'accéder au projet de guide d'ici le 15 avril 2019 et disposeront alors d'un mois pour faire part de leurs observations. Le Bureau entend terminer le guide pour la 108^e session (2019) de la Conférence, même si la version finale dépendra des observations formulées. Le deuxième rapport annuel du Comité de la liberté syndicale sera publié au cours de la semaine suivant la présente session du Conseil d'administration et contiendra des données statistiques non spécifiques à des pays particuliers sur les travaux que le comité a menés les années précédentes. L'alinéa d) du projet de décision a pour objet de résumer les précédentes discussions et décisions du Conseil d'administration relatives à divers éléments du plan de travail.*
- 232.** Il est vrai que l'ordre du jour et le programme de travail de la Commission de l'application des normes relèvent de sa responsabilité. La fin de l'alinéa e) du projet de décision, à partir du verbe «invite», devrait donc être remplacée par «propose que la Commission de

l'application des normes de la Conférence envisage d'inviter le président du Comité de la liberté syndicale à lui présenter son rapport annuel à compter de 2019». Le Bureau est évidemment disposé à suivre la suggestion du représentant du gouvernement du Brésil, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, d'organiser des consultations sur l'étude d'ensemble pour permettre une préparation adéquate en vue de la Conférence. Quant à savoir pourquoi les vice-présidents travailleur et employeur de la Commission de l'application des normes sont invités à la séance spéciale de la CEACR alors qu'aucun représentant gouvernemental ne l'est, c'est peut-être pour assurer une continuité, même si ce point mériterait d'être traité plus en détail.

233. *Le porte-parole du groupe des employeurs* déclare que son groupe n'a jamais approuvé le mandat du Comité de la liberté syndicale tel qu'interprété par la porte-parole du groupe des travailleurs. Son groupe ne peut donc plus soutenir l'alinéa e) du projet de décision, et les membres du comité devraient débattre de la question en dehors du Conseil d'administration.
234. *La porte-parole du groupe des travailleurs* confirme que son interprétation du mandat du Comité de la liberté syndicale se fonde sur la compilation du comité, rédigée et adoptée par les trois groupes de mandants. Toutes les discussions ayant trait à cette question devraient avoir lieu pendant les sessions plénières du Conseil d'administration.
235. *Le porte-parole du groupe des employeurs* explique que l'appui de son groupe à l'invitation du président du Comité de la liberté syndicale à la Commission de l'application des normes reposait sur une définition claire du mandat du comité. Comme ce n'est plus le cas, les représentants des employeurs au sein du Comité de la liberté syndicale ont besoin de nouvelles consultations pour clarifier la situation au regard du Conseil d'administration.
236. *La porte-parole du groupe des travailleurs* déclare qu'elle a fait part de son point de vue sur le mandat du Comité de la liberté syndicale en séance plénière afin que toutes les parties puissent participer à la discussion. L'alinéa e) du projet de décision ne porte que sur la présentation du rapport annuel du comité à la Commission de l'application des normes, comme cela avait été convenu par consensus tripartite à la session de novembre.
237. *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, déclare qu'il est important que le mandat de chaque organe soit clairement défini d'un point de vue juridique et politique. Le groupe de pays qu'il représente soutient la tenue de discussions en dehors du Conseil d'administration afin que l'on puisse parvenir à un compromis sur ce point, à condition qu'il s'agisse de discussions tripartites.

3.2. **Règles et pratiques (paragraphe 38 à 50) – projet de décision figurant au paragraphe 84 d), f) et g)**

238. *La porte-parole du groupe des travailleurs* dit que le Conseil d'administration pourra reprendre la discussion sur la codification de la procédure prévue à l'article 26 si le guide des pratiques établies se révèle insuffisant. Toutefois, elle doute que la codification améliore l'efficacité de la procédure. Le vrai problème est qu'il faut beaucoup de temps pour parvenir à un consensus sur la constitution d'une commission d'enquête et que cela se révèle souvent impossible, même pour les cas graves.
239. En ce qui concerne la procédure prévue à l'article 24, le groupe des travailleurs suivra attentivement la mise en œuvre de la mesure de suspension de l'examen du bien-fondé des réclamations visant à permettre une démarche de conciliation au niveau national, laquelle mesure sera réexaminée au terme d'une période d'essai de deux ans, et veillera en particulier à ce que cela ne ralentisse pas davantage la procédure. Il est nécessaire d'assurer une interprétation cohérente des conventions relatives à la liberté syndicale et aux principes

connexes. L'oratrice souhaite savoir si le Bureau a l'intention d'envisager les autres mesures mentionnées au paragraphe 43 g) du document.

- 240.** Le groupe des travailleurs est favorable à la tenue de consultations tripartites informelles 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. Il importe que ces échanges permettent à l'OIT de renforcer la sécurité juridique en matière d'interprétation des conventions, en particulier pour ce qui concerne les enjeux fondamentaux. Les questions proposées au paragraphe 49 doivent être modifiées. La question 1) devrait porter sur les conditions dans lesquelles la mise en place d'un organe indépendant au titre de l'article 37, paragraphe 2, pourrait être demandée, et non sur le nombre d'exemples de désaccords importants sur des questions fondamentales d'interprétation. Le groupe des travailleurs souhaiterait que soit expliqué le sens de l'expression «mécanismes internes de l'OIT qui sont prévus pour traiter les questions relatives à l'interprétation» qui figure à la question 3). Il se dit préoccupé par la question 4) et est fermement opposé à toute mesure susceptible de compromettre l'intégrité des organes de contrôle existants. La question 5) doit être reformulée, car la Constitution – en particulier l'article 37, paragraphe 1 – énonce déjà clairement les solutions envisageables en lieu et place de l'institution d'un tribunal. Concernant la question 6), l'oratrice estime que les avantages et les inconvénients apparaîtront de façon évidente lorsque des réponses auront été apportées aux autres questions. La réponse à la question 7) dépend aussi des réponses aux autres questions, y compris la question 8). L'ordre des questions devrait par conséquent être modifié. Les consultations tripartites en la matière devraient en premier lieu porter sur les procédures pouvant être établies au titre de l'article 37, paragraphe 2, et seulement ensuite envisager leur coût. Il ne faut pas surestimer le coût potentiel ni en faire le critère principal.
- 241.** Concernant les paramètres d'un éventuel échange de vues tripartite sur la sécurité juridique, le groupe des travailleurs estime que le document du Bureau devrait mettre l'accent sur les éléments nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant au titre de l'article 37, paragraphe 2, plutôt que sur les autres solutions possibles. Il faut analyser de façon approfondie les options prévues par l'article 37, paragraphes 1 et 2, avant d'examiner d'autres propositions. Les consultations informelles sur ces sujets devraient se tenir après la 336^e session du Conseil d'administration afin de ménager suffisamment de temps pour des discussions à ce propos au sein des groupes.
- 242.** *Le porte-parole du groupe des employeurs* répète que son groupe souscrit à une approche en plusieurs étapes de la codification de la procédure prévue à l'article 26. Cette codification devrait être envisagée seulement si le guide ne précise pas suffisamment les règles et pratiques établies et s'il est assuré que la souplesse offerte par la procédure ne s'en trouvera pas limitée. Le groupe des employeurs salue les efforts déployés pour améliorer la procédure prévue à l'article 24.
- 243.** Le groupe des employeurs est favorable à ce que des consultations informelles tripartites sur la sécurité juridique se tiennent en octobre 2019 et à ce qu'elles aient pour base les questions présentées au paragraphe 49, dont il approuve le contenu et l'ordre. Il importe d'avoir une approche globale de la question et d'étudier toutes les possibilités sans limiter la discussion à l'article 37, paragraphe 2. Le 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 mandants 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 est déterminé à participer activement aux discussions qui seront menées à propos de toutes les solutions envisageables. Le groupe des employeurs appuie les alinéas *d)*, *f)* et *g)* du projet de décision.

244. *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, dit que l'article 26 est une disposition essentielle de la Constitution et que la procédure qu'il prévoit devrait être considérée comme la procédure de dernier recours du système de contrôle, primant sur celle énoncée à l'article 24. Une disposition d'une telle importance devrait être régie par des règles d'application. Il faudrait par conséquent élaborer des propositions plus détaillées sur les moyens de renforcer la sécurité juridique en ce qui concerne cette procédure. Le groupe de pays que l'orateur représente propose de remplacer l'expression «informations complémentaires» par «propositions détaillées» à l'alinéa *f*).
245. Notant qu'il est inutile et prématuré de traiter la question en détail avant les consultations tripartites, l'orateur propose de supprimer certains éléments de l'alinéa *g*) afin qu'il soit libellé comme suit: «en ce qui concerne la proposition d'envisager de nouvelles dispositions pour assurer la sécurité juridique, décide de tenir des consultations informelles en octobre 2019 et, pour faciliter cet échange de vues tripartite, demande au Bureau d'établir un document sur l'article 37, paragraphe 2, et sur d'autres options fondées sur un consensus».
246. Compte tenu des observations formulées par la porte-parole du groupe des travailleurs, l'orateur souligne qu'il faudrait étudier le coût de la mise en place d'un organe au titre de l'article 37, paragraphe 2, avant d'en examiner les conséquences.
247. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie répète que son groupe appuie l'alinéa *d*) du projet de décision. Le groupe de l'Afrique souscrit en outre aux propositions d'amendement concernant les alinéas *f*) et *g*) présentées par le représentant du gouvernement du Brésil, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes.
248. *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis note que son groupe est favorable à une approche en plusieurs étapes de la codification de la procédure prévue à l'article 26 et approuve l'alinéa *f*) du projet de décision. Le groupe des PIEM salue la décision de modifier certains aspects de la procédure prévue à l'article 24 à titre expérimental. S'agissant des mesures ultérieures à prendre pour garantir la sécurité juridique, le groupe des PIEM considère comme globalement appropriées les questions qu'il est proposé de traiter dans le document de travail du Bureau en vue des consultations informelles prévues plus tard dans l'année. Le document élaboré par le Bureau pour servir de base aux consultations doit comporter des informations relatives aux coûts et à la charge de travail attendue d'un tel tribunal, ainsi qu'une analyse de ses limites et les autres options envisageables. Il ne faut pas préjuger du résultat des débats. Le document devrait aussi donner des informations sur les procédures prévues au titre de l'article 37, paragraphes 1 et 2, notamment sur la question de savoir comment le paragraphe 1 serait mis en œuvre si l'option qu'il prévoit était retenue et quelle serait la marche à suivre pour demander un avis et obtenir une décision. Les participants aux consultations devraient pouvoir évaluer les avantages comparatifs que présente la procédure du paragraphe 2 par rapport à celle du paragraphe 1. Le groupe des PIEM propose par conséquent d'ajouter le membre de phrase «ainsi qu'en vertu de la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1» à la fin de l'alinéa *g*) du projet de décision.

3.3. Présentation de rapports et information (paragraphes 51 à 55) – projet de décision figurant au paragraphe 84 d)

249. *Le porte-parole du groupe des employeurs* appuie les mesures proposées en vue de rationaliser la présentation des rapports, en particulier celles concernant la présentation des rapports par voie électronique et en ligne. Il prend note avec satisfaction des critères proposés par la CEACR pour déroger au cycle d'examen lorsqu'elle reçoit des observations des

organisations de travailleurs ou d'employeurs. Il importe que les observations des partenaires sociaux soient utilisées pour évaluer le respect des conventions techniques. La nouvelle pratique de la CEACR consistant à présenter un seul commentaire regroupant tous les problèmes d'application pouvant se poser à propos de diverses conventions connexes permettra d'éviter les commentaires répétitifs. Si le groupe des employeurs soutient cette approche en principe, il souhaite souligner que les commentaires répétitifs sont dus à l'existence de dispositions qui se chevauchent dans les conventions. Il conviendrait donc d'envisager la consolidation des conventions portant sur des sujets connexes.

- 250.** Il est inacceptable que l'examen des rapports reçus avant la date limite puisse être reporté pour des raisons telles que la nécessité de traduire ces rapports dans les langues de travail du BIT. S'il faut davantage de temps pour la traduction, la date limite doit être repoussée ou les ressources pour la traduction doivent être augmentées de façon à éviter tout report.
- 251.** Le groupe des employeurs souhaiterait obtenir davantage d'informations sur la proposition visant à mettre en place une procédure de présentation de rapports à partir d'une base de référence, et notamment sur les avantages concrets que présenterait une telle procédure.
- 252.** Le groupe des employeurs souhaiterait savoir comment les bonnes pratiques seront établies et si toute pratique qui n'aura pas fait l'objet d'un commentaire de la CEACR sera considérée comme bonne.
- 253.** Le groupe des employeurs demande au Bureau de fournir plus régulièrement au Conseil d'administration des renseignements spécifiques sur l'échange d'informations et la coopération avec d'autres organisations internationales, en particulier sur les objectifs et les résultats de cette coopération en ce qui concerne les activités normatives. Il souhaiterait aussi obtenir davantage d'informations sur les incidences de la réforme du système des Nations Unies pour le développement sur les activités normatives et les activités de contrôle de l'OIT. Le groupe des employeurs appuie l'alinéa *d*).
- 254.** *La porte-parole du groupe des travailleurs* dit que son groupe est favorable à une plus grande cohérence thématique dans la présentation des rapports, mais met en garde contre le risque de brouiller les obligations distinctes qui incombent aux Etats Membres au titre des diverses conventions. Une plus grande transparence en ce qui concerne les raisons du report de l'examen des rapports renforcerait la crédibilité des travaux de la CEACR. Le groupe des travailleurs souhaiterait voir un exemple du rapport de référence type au titre de l'article 22 élaboré sous forme électronique et savoir comment ce rapport sera communiqué aux partenaires sociaux et aux gouvernements à des fins de validation. Il souscrit à l'alinéa *d*).
- 255.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie demande au Bureau de donner au Conseil d'administration, à sa 337^e session, des informations en retour sur l'efficacité des appels pressants. La pratique des appels pressants ne doit pas se substituer à l'obligation qu'ont les Etats Membres de présenter des rapports. La CEACR doit constater avec regret qu'un Etat Membre n'a pas présenté de rapport au cours de la première année. Le groupe de l'Afrique demande au Bureau d'améliorer systématiquement la coopération technique afin que les gouvernements s'acquittent effectivement et en temps voulu de leurs obligations en matière de présentation de rapports. L'orateur réaffirme que le groupe de l'Afrique appuie l'alinéa *d*).
- 256.** *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, dit que le groupe de pays qu'il représente appuie l'alinéa *d*).
- 257.** *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis demande au Bureau de donner des informations supplémentaires et spécifiques

concernant le domaine d'intervention 3 et réitère sa demande de précisions au sujet de tous les délais auxquels fait référence l'alinéa *d*) du paragraphe 84. Rappelant les réserves exprimées quant à la présentation de rapports par voie électronique, le groupe des PIEM dit de nouveau qu'il participerait avec intérêt aux essais menés sur ces modalités de présentation de rapports et reste disposé à jouer un rôle actif pour s'assurer que le système est adapté aux besoins, en partant du principe que les occasions de faire des observations au cours de cette phase expérimentale seront nombreuses. Il est aussi d'avis que l'essai pilote relatif aux rapports de référence au titre de l'article 22 devrait être soigneusement pensé à mesure que l'initiative progresse. Il aimerait également avoir des éclaircissements sur le processus de validation, par le gouvernement, des rapports de référence au titre de l'article 22 et savoir si ce processus sera appliqué chaque fois qu'un rapport de référence sera mis à jour. En ce qui concerne le partage de l'information avec d'autres organisations internationales, l'OIT devrait s'attacher en priorité à faire mieux connaître et comprendre son action normative tout au long du processus de réforme des Nations Unies. Le groupe des PIEM attend avec intérêt des éléments nouveaux à cet égard.

258. *La représentante du Directeur général* (directrice, (NORMES)) dit que, au cours de la phase 1 de l'essai pilote du système de présentation des rapports par voie électronique, le Bureau établira un rapport de référence à partir des informations soumises précédemment par le gouvernement et les partenaires sociaux et des informations examinées par la CEACR. Ce rapport sera ensuite transmis au gouvernement pour validation et mise à jour, et les partenaires sociaux seront invités à faire part de leurs observations. La procédure sera suivie seulement pendant une année où un rapport doit être présenté; il ne s'agit pas d'un exercice supplémentaire de présentation de rapport. Six Etats Membres qui doivent présenter en 2019 un rapport sur la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, participent au projet pilote. Les enseignements tirés de la phase pilote seront présentés en 2020, et tout élargissement de la procédure serait organisé afin que celle-ci soit en place à partir de 2021. Cette procédure réduira la charge que les obligations en matière de présentation de rapports font peser sur toutes les parties et facilitera le partage et la comparaison des bonnes pratiques, à savoir les pratiques que la CEACR n'aura pas jugées non conformes.

259. Le Bureau tiendra compte des demandes formulées en vue d'obtenir davantage de détails sur l'échange d'informations avec d'autres organisations. Il importe de rendre plus visibles et de faire mieux comprendre les activités normatives de l'OIT, compte tenu de la coordination des activités de l'ONU au niveau des pays par les coordonnateurs résidents. Le Bureau donnera suite à la demande d'assistance technique formulée par le groupe de l'Afrique en matière de présentation de rapports.

3.4. Portée et mise en œuvre (paragraphe 56 à 70) – projet de décision figurant au paragraphe 84 d)

260. *La porte-parole du groupe des travailleurs* demande des assurances quant à la manière dont l'OIT continuera d'assurer les services relevant du système de contrôle, même si les aspects normatifs ne sont pas considérés comme prioritaires dans les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), et s'attachera à concevoir des PPTD permettant d'élargir les activités de l'OIT au niveau national. En ce qui concerne la mise en place de bureaux de pays et de programmes de coopération pour le développement de l'OIT, la référence faite dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies aux normes et règles des Nations Unies devrait garantir la reconnaissance du rôle normatif de l'OIT, mais il importera de voir comment cela fonctionne dans la pratique. En ce qui concerne les coordonnateurs résidents des Nations Unies, il faut des garanties que les normes de l'OIT et les recommandations du système de contrôle seront dûment reprises dans les priorités au niveau des pays. Il faut espérer qu'un suivi systématique au niveau national des

recommandations du système de contrôle conduira à une augmentation du taux de ratification des conventions.

- 261.** Le groupe des travailleurs se félicite des propositions visant à faire un meilleur usage de l'article 19. Le suivi éventuel au titre de l'article 19 pourrait être l'un des critères pour le choix des instruments soumis à l'examen du Groupe de travail tripartite du MEN. Cela étant, le Groupe de travail tripartite du MEN pourrait juger plus approprié d'examiner les instruments à la suite d'une étude d'ensemble, de sorte que le déroulement proposé dans le tableau 5 ne s'appliquerait pas nécessairement dans tous les cas. On ne voit pas bien si le suivi de la mise en œuvre des recommandations au titre de l'article 19 s'ajoutera aux instruments retenus pour les études d'ensemble. La proposition tendant à ce que le Bureau favorise les dénonciations dans le cadre du suivi du Groupe de travail tripartite du MEN est très préoccupante, à moins qu'il ne s'agisse de dénonciations automatiques liées à la ratification d'instruments à jour de l'OIT. Le fait de ne plus utiliser l'étude d'ensemble pour déterminer de nouvelles normes, comme indiqué dans le tableau 5, irait à l'encontre d'un objectif essentiel de cette étude et nécessiterait donc un examen approfondi.
- 262.** En ce qui concerne les examens annuels, la résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par la Conférence en 2017, comporte l'engagement d'évaluer de manière plus approfondie les efforts déployés par les Membres qui n'ont pas encore ratifié toutes les conventions fondamentales ni le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, ce qui permettra de recenser les domaines dans lesquels une assistance technique sera nécessaire. L'Organisation ne devrait donc pas s'attacher seulement à rendre le suivi plus accessible et plus visible, mais s'efforcer aussi d'accroître le nombre de ratifications. Le groupe des travailleurs appuie l'alinéa *d*) du projet de décision.
- 263.** *Le porte-parole du groupe des employeurs* dit que des recommandations claires de la part de la CEACR aideraient les gouvernements à prendre les mesures correctrices appropriées et à améliorer le respect des règles. Il faut toutefois trouver un équilibre entre la précision et la souplesse inhérente aux dispositions des conventions, par exemple en permettant aux gouvernements de choisir la ligne de conduite la mieux adaptée à leur situation. Une structure et une terminologie normalisées pour la CEACR permettraient aussi d'y voir plus clair.
- 264.** Le groupe des employeurs prend acte du fait que le Bureau met en œuvre, à titre expérimental, une approche stratégique de la promotion des normes dans le cadre des interventions menées par l'OIT dans plusieurs pays, mais il souligne la nécessité de promouvoir un processus de pré-ratification approprié prévoyant la pleine consultation des partenaires sociaux. Il conviendrait d'aider, s'il y a lieu, les Etats Membres à déterminer dans quelle mesure la ratification répondra à leurs besoins et priorités en matière de politique du travail et de politique sociale et de tenir compte de la capacité des pays à s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de présentation de rapports au titre d'une convention.
- 265.** En ce qui concerne la conception, la préparation et l'examen des études d'ensemble et leur suivi, le groupe des employeurs réaffirme son appui aux mesures qui ont fait l'objet d'un consensus tripartite. Le Bureau devrait s'attacher à obtenir des rapports complets et bien argumentés du plus grand nombre possible de gouvernements et encourager les partenaires sociaux à y contribuer. Lorsque les gouvernements ne donnent aucune information, il devrait s'efforcer de recueillir des renseignements pertinents auprès d'autres sources fiables. Des conclusions ne peuvent être tirées et des évaluations représentatives effectuées que si les Etats Membres communiquent des informations complètes, et ce n'est qu'alors qu'une base solide peut être fournie pour des activités de suivi ciblées. Etant donné que les gouvernements acceptent pour la plupart de présenter en ligne les rapports sur le suivi annuel

de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, le Bureau devrait envisager d'autres mesures pour faciliter la présentation des rapports. Le groupe des employeurs appuie l'alinéa d).

266. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie félicite les Etats Membres qui ont présenté des rapports en ligne sur le suivi de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Toutefois, les taux de réponse étant globalement faibles, il demande instamment aux Etats Membres d'honorer leurs obligations en matière de présentation de rapports. Le groupe de l'Afrique soutient l'alinéa d).
267. *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, souligne qu'il importe que les recommandations des organes de contrôle soient claires et propose que le groupe gouvernemental prenne part aux discussions sur la production de commentaires plus accessibles, précis et concis. Le groupe de pays qu'il représente souscrit à l'alinéa d).
268. *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis souhaite savoir si le Bureau propose un nouveau rapport sur la suite donnée aux recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN en sus de celui qui est demandé pour établir l'étude d'ensemble et note que, dans la résolution concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent que la Conférence a adoptée en 2016, il est indiqué que les obligations en matière d'établissement de rapports ne devraient pas augmenter pour les Etats Membres.

3.5. Examen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail (paragraphe 71 à 83) – projet de décision figurant au paragraphe 84 h)

269. *Le porte-parole du groupe des employeurs* souligne que les méthodes de travail des organes de contrôle devraient être régulièrement revues et améliorées et note que la structure des futurs rapports de la Commission de l'application des normes sera examinée lors de consultations tripartites informelles. Les efforts que fait la CEACR pour examiner les propositions visant à améliorer les rapports sont les bienvenus, de même que l'élargissement des critères permettant de déroger au cycle d'examen lorsqu'elle reçoit des observations des organisations de travailleurs ou d'employeurs formulées au cours d'une année pendant laquelle aucun rapport n'est dû.
270. En ce qui concerne le Comité de la liberté syndicale, l'orateur prend note avec satisfaction des efforts visant à en améliorer l'efficacité et la transparence. Il convient de noter que le comité n'est pas saisi automatiquement des réclamations présentées au titre de l'article 24 relatif à la liberté syndicale et à la négociation collective. Lorsqu'il est saisi de telles réclamations, le Comité de la liberté syndicale devrait les examiner conformément au règlement relatif à la procédure d'examen des réclamations au titre de l'article 24 et non conformément à son propre règlement, ce qui signifie que les réclamations au titre de l'article 24 dont il est saisi sont examinées par un comité ad hoc composé de trois de ses membres. Ces réclamations ne devraient pas se voir attribuer de numéro de cas afin de maintenir une distinction entre elles et les cas relevant du Comité de la liberté syndicale. Le groupe des employeurs appuie l'alinéa h).
271. *La porte-parole du groupe des travailleurs* dit que, lors de consultations informelles, tous les mandants se sont dits favorables à l'établissement d'un compte rendu intégral pour les séances de la Commission de l'application des normes. Cela étant, le groupe des travailleurs est opposé à ce que les conclusions soient séparées du débat, car elles sont brèves et le contexte de la discussion sur laquelle elles portent est indispensable à leur compréhension. Une réaction rapide de la CEACR aux observations reçues des organisations d'employeurs

et de travailleurs au cours d'une année pendant laquelle aucun rapport n'est dû est la bienvenue, car elle offre une garantie essentielle pour la prolongation du cycle de présentation des rapports.

- 272.** L'oratrice prend note avec satisfaction de la compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale et du rapport annuel à soumettre à la Commission de l'application des normes. Le groupe des travailleurs appuie fermement la tenue d'un événement de haut niveau sur la liberté syndicale et la négociation collective en marge de la Conférence, qui devrait comporter un échange de vues sur l'amélioration des taux de ratification et de mise en œuvre des conventions n^{os} 87 et 98. L'oratrice demande si le Bureau a donné suite à la proposition de mettre à profit l'année du centenaire pour tenir des conversations régionales et nationales sur la promotion de la liberté syndicale et de la négociation collective. Le groupe des travailleurs appuie l'alinéa *h*).
- 273.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie dit que son groupe préconise l'amélioration continue des méthodes de travail des organes de contrôle et, par conséquent, appuie l'alinéa *h*).
- 274.** *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, rappelle les préoccupations exprimées précédemment par le groupe de pays qu'il représente au sujet des méthodes de travail. Il ne souhaite pas apporter de modification à l'alinéa *h*); cela étant, comme le projet de décision n'expose pas pleinement les idées débattues lors des consultations et discussions concernant l'examen de l'initiative sur les normes, il propose d'y ajouter les quatre alinéas suivants:
- i)* donne pour instruction au Comité de la liberté syndicale de prévoir dans ses méthodes de travail la possibilité de suspendre, pour une durée de six mois, l'examen du bien-fondé d'un cas afin de traiter les allégations par la voie de la conciliation ou d'autres mesures au niveau national, et lui demande de lui présenter des informations détaillées à ce sujet pour examen à sa session de mars 2020;
 - j)* demande au Bureau de lui présenter, pour examen à sa session de mars 2020, des propositions détaillées concernant un réexamen des critères de recevabilité des plaintes dont est saisi le Comité de la liberté syndicale;
 - k)* demande au Bureau de lui présenter, pour examen à sa session de mars 2020, des propositions détaillées concernant la publication anticipée des listes de cas pour lesquels des informations sont requises de la part des gouvernements à la Commission de l'application des normes de la Conférence;
 - l)* demande au Bureau de mener des consultations tripartites inclusives en vue de revoir les méthodes de travail du système de contrôle aux fins de leur examen à sa session d'octobre-novembre 2020.
- 275.** L'alinéa *i)* propose une suspension de l'examen du bien-fondé d'un cas, de la même manière que pour les réclamations au titre de l'article 24, qui pourrait être appliquée initialement pendant une période d'essai, l'objectif étant de renforcer les procédures et les organes nationaux et d'éviter de surcharger le Comité de la liberté syndicale. L'alinéa *j)* fait référence à un réexamen des critères de recevabilité par le Conseil d'administration, qui fournirait des instructions ou des orientations au Comité de la liberté syndicale. L'alinéa *k)* vise à donner aux gouvernements davantage de temps pour communiquer des informations sur des cas spécifiques; l'utilisation de la technologie devrait aussi être envisagée pour permettre aux groupes de s'entendre sur la liste des cas avant de prendre part à la Conférence. Enfin, l'alinéa *l)* traite de la nécessité d'un examen plus structuré des méthodes de travail du système de contrôle.

276. *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis prend note avec satisfaction du réexamen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail et de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités qui en a résulté. Le groupe des PIEM souscrit à l'alinéa *h*).
277. *La porte-parole du groupe des travailleurs* rappelle que le Conseil d'administration a adopté une décision sur cette question à sa 334^e session (octobre-novembre 2018) à l'issue de discussions difficiles mais fructueuses et qu'elle a cru comprendre que les mandants étaient prêts à évaluer la mise en œuvre de l'initiative sur les normes plutôt que de rouvrir les discussions à ce sujet. En ce qui concerne le nouvel alinéa *i*) proposé, le Conseil d'administration est convenu de mener une étude pilote sur la procédure au titre de l'article 24, et il ne serait guère utile de lancer une nouvelle étude pilote sur le Comité de la liberté syndicale avant que la première ne soit achevée. En ce qui concerne les alinéas *j*) et *k*), le compromis trouvé par le Conseil d'administration consistait à se fonder sur sa décision de novembre 2018. Quant à l'alinéa *l*), il semble avoir pour intention de revenir sur les discussions tripartites inclusives des années passées et le programme de travail convenu. De nouvelles améliorations du système de contrôle seront inévitablement nécessaires à l'avenir, mais le projet de décision initial reflète la voie à suivre comme convenu à la 334^e session du Conseil d'administration. Le seul aspect resté en suspens était l'application éventuelle de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution en cas de désaccord majeur. Le groupe des travailleurs appuie le projet de décision initial tel que modifié par l'amendement à l'alinéa *g*) proposé par le groupe des PIEM.
278. *Le porte-parole du groupe des employeurs* dit qu'un processus de révision continu est à l'évidence nécessaire pour une amélioration continue, et il souhaite avoir du temps pour consulter son groupe au sujet des nouveaux alinéas proposés.
279. *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, demande au groupe des travailleurs son avis sur ses propositions d'amendements aux alinéas *a*), *f*) et *g*), qui ont été appuyées par le groupe de l'Afrique. L'amendement à l'alinéa *c*) est une question de gouvernance. Le groupe de pays que l'orateur représente prend au sérieux sa responsabilité de veiller à ce que le système de contrôle soit à jour et capable de relever les défis qui se posent et se poseront à l'avenir dans le monde du travail. Les amendements proposés ont été étudiés avec soin, et l'orateur souhaiterait que le Conseil d'administration les examine attentivement. Il rappelle que 80 pour cent des cas dont le Comité de la liberté syndicale est saisi portent sur des pays faisant partie du groupe de pays qu'il représente.
280. *Un représentant du gouvernement de la Chine* dit qu'il comprend la position de la majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, car le Comité de la liberté syndicale a aussi été saisi de cas concernant son pays. Il importe de s'employer sans relâche à apporter des améliorations.
281. *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis dit que son groupe a examiné les amendements proposés et appuie le projet de décision initial tel que modifié par l'amendement à l'alinéa *g*) présenté par son groupe, étant entendu qu'il s'agit d'un examen des progrès réalisés à ce jour plutôt que d'une occasion de rouvrir les débats sur la question. Le Bureau ayant précisé que l'alinéa *d*) faisait référence à l'approche déjà approuvée, son groupe pourrait l'approuver.
282. *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, souligne qu'il ne suggère pas que l'on revienne sur des décisions précédemment adoptées, mais estime que le Conseil d'administration devrait examiner comment améliorer le système à l'avenir et répondre aux préoccupations

soulevées depuis longtemps par le groupe de pays qu'il représente à l'occasion de sessions du Conseil d'administration et de la Commission de l'application des normes.

- 283.** *La porte-parole du groupe des travailleurs* précise que le seul amendement accepté par son groupe est l'amendement à l'alinéa g) proposé par le groupe des PIEM. Le groupe des travailleurs prend au sérieux les préoccupations exprimées par les autres groupes. Celles relatives aux méthodes de travail du système de contrôle ont été traitées dans le cadre des accords bipartites conclus entre le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs en 2015 et 2017 et dans toutes les discussions tripartites; les décisions relatives à l'initiative sur les normes ont été prises sur la base de vastes consultations tripartites depuis 2012, et des accords ont été conclus en 2015, 2017 et 2018. Il est temps d'aller de l'avant sur la base de ces accords.
- 284.** *Le porte-parole du groupe des employeurs* dit que son groupe souhaite achever la discussion pendant la session en cours, mais demande du temps pour examiner les amendements proposés.
- 285.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie dit que le Conseil d'administration ne peut pas rechercher sans cesse la perfection. Après un certain temps de réflexion, les groupes doivent parvenir à un consensus.
- 286.** *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, indique que les pays de sa région s'emploient à renforcer le système de contrôle et contribuent sans relâche au MEN. L'amendement au projet de décision qu'ils ont présenté la semaine précédente vise à améliorer encore le système, qui joue un rôle fondamental dans le monde du travail. Si des progrès ont été accomplis, il est toujours possible d'apporter des améliorations, notamment en ce qui concerne les méthodes de travail des organes de contrôle, et certaines questions importantes méritent un plus ample examen. Dans cette optique, l'orateur propose une série de sous-amendements qui n'appellent pas de décisions définitives de la part du Conseil d'administration, mais qui visent à inscrire la question des méthodes de travail des organes de contrôle à l'ordre du jour de ces organes indépendants afin qu'ils puissent étudier les propositions formulées. Les sous-amendements incitent aussi à examiner plus avant certains sujets.
- 287.** A l'alinéa a) du projet de décision, l'orateur propose de remplacer le segment de phrase «prend note des progrès» par «se félicite des efforts déployés par tous les mandants et le Bureau qui ont permis les progrès» et de terminer l'alinéa après «système de contrôle», la référence aux décisions tripartites consensuelles étant superflue. A l'alinéa c), compte tenu des avis exprimés, il propose de remplacer «se félicite» par «reconnaît» plutôt que par «prend note». L'orateur suggère en outre d'ajouter «et confirmé à sa 337^e session» à la fin de l'alinéa. Il convient d'examiner attentivement le plan de travail et d'établir un programme de discussion si l'on veut progresser plus avant, étant donné que ce plan de travail est le fruit d'un processus continu et non pas d'une décision ponctuelle.
- 288.** Le document mentionne la tenue d'une séance spéciale de la commission d'experts à laquelle sont invités les vice-présidents employeur et travailleur de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Etant donné que les représentants des gouvernements ne peuvent pas s'exprimer à cette séance et que ce sont les gouvernements qui, en fin de compte, seront chargés de mettre en œuvre les recommandations des organes de contrôle, des dispositions devraient être prises pour assurer leur participation.
- 289.** Concernant l'alinéa e), l'orateur propose d'apporter un nouveau sous-amendement après «2019» qui se lit comme suit: «et invite également la CEACR à accueillir le président du groupe gouvernemental et les vice-présidents de la Commission de l'application des normes de la Conférence aux séances spéciales de la CEACR en 2019 et en 2020». A l'alinéa f), il

convient de remplacer «informations complémentaires» par «propositions additionnelles» plutôt que par l'expression «propositions détaillées» précédemment suggérée. A l'alinéa g), l'orateur retire la première partie de l'amendement qu'il a précédemment proposé, mais ne renonce pas à demander la suppression de l'expression «de toute».

- 290.** L'orateur propose d'ajouter de nouveaux alinéas *i)* et *j)*, qui porteraient sur les méthodes de travail du Comité de la liberté syndicale et de la Commission de l'application des normes. Une fois encore, le Conseil d'administration ne serait pas appelé à prendre des décisions sur le fond, mais inviterait ces organes à examiner certains aspects de leurs méthodes de travail et à laisser la porte ouverte à de futures discussions. Le nouvel alinéa *i)* proposé serait libellé comme suit: «*i)* encourage le sous-comité sur les méthodes de travail du Comité de la liberté syndicale à progresser plus avant, notamment en examinant les critères de recevabilité et d'autres mesures éventuelles afin de traiter les allégations des plaignants au niveau national».
- 291.** Le nouvel alinéa *j)* proposé vise à inscrire la question des méthodes de travail de la Commission de l'application des normes à l'ordre du jour, ainsi que des pays de sa région l'ont déjà demandé à plusieurs reprises, et se lirait comme suit: «*j)* invite les participants aux consultations informelles sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes à examiner les informations et les options techniques, qui seront préparées par le Bureau, sur la possibilité d'anticiper la publication des listes définitive et préliminaire des cas pour lesquels des informations sont requises de la part des gouvernements à la Commission de l'application des normes de la Conférence».
- 292.** Rappelant que, à la précédente session de la Conférence, les pays qu'il représente avaient contesté les méthodes de travail adoptées par la Commission de l'application des normes, l'orateur prie le Conseil d'administration de tenir compte de cette déclaration et des préoccupations qui ont été exprimées. Il importe de renforcer le système de contrôle afin qu'il soit prêt à saisir les opportunités et à relever les défis dans un monde du travail en mutation.
- 293.** *La porte-parole du groupe des travailleurs* déclare que, si elle se félicite de la volonté exprimée par une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes de renforcer le système de contrôle, elle est favorable au maintien du libellé initial du projet de décision. Toutefois, le groupe des travailleurs est disposé, si un consensus se dégage, à accepter l'insertion du libellé «ainsi qu'en vertu de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 37», proposé par le groupe des PIEM, à la fin de l'alinéa g). En outre, le groupe des travailleurs souhaitant avoir la possibilité de se préparer en vue des consultations informelles envisagées pendant la 337^e session du Conseil d'administration, l'oratrice réitère sa demande de décaler la date de ces consultations à la fin du mois de janvier 2020.
- 294.** *Le porte-parole du groupe des employeurs*, même s'il souhaite que ses précédentes observations concernant l'alinéa e) soient consignées au compte rendu, se dit disposé à appuyer l'adoption de l'alinéa tel que modifié. En ce qui concerne l'alinéa g), il approuve le report au mois de janvier de la date des consultations informelles envisagées et soutient l'amendement proposé par le groupe des PIEM. Après un échange de vues et des consultations sur plusieurs autres questions, le groupe des employeurs est d'avis que les travaux devraient se poursuivre et préférerait pour l'heure ne pas apporter un autre sous-amendement au projet de décision. Les employeurs collaboreront avec le GRULAC pour que les améliorations nécessaires soient apportées au fur et à mesure des besoins.
- 295.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement de la Namibie appuie les amendements proposés par une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes concernant les alinéas a), b), c), f) et g), ainsi que le libellé initial des alinéas d) et e). Quant aux nouveaux alinéas i) et j) proposés, l'examen des critères de recevabilité et autres mesures possibles aux fins de traitement des allégations des plaignants au niveau national, ainsi que la publication anticipée des cas, sont des points qui devraient

être traités sous l'alinéa *h*). La Commission de l'application des normes, la commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale devraient continuer à étudier de nouvelles propositions afin d'améliorer leurs méthodes de travail. Le groupe de l'Afrique appuie l'alinéa *h*) tel que libellé par le Bureau.

- 296.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)*, une représentante du gouvernement de l'Australie estime que, compte tenu de la complexité de l'initiative sur les normes, il est essentiel de maintenir l'action engagée en suivant les étapes énoncées dans le plan de travail convenu. Il est également important de veiller à ce que le Conseil d'administration dispose de suffisamment de temps pour étudier toute nouvelle proposition de réforme substantielle avant son examen.
- 297.** *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement du Canada réitère le soutien de son groupe au projet de décision initial, moyennant la modification mineure à l'alinéa *g*) qu'elle a déjà proposée. Le groupe des PIEM appuie le plan de travail précédemment arrêté par le Conseil d'administration et ne souhaite pas donner suite à de nouvelles propositions sans avoir au préalable examiné en détail leur bien-fondé et leurs incidences. Certaines des nouvelles propositions portent sur des questions qui pourraient être examinées – et le sont déjà dans certains cas – par les organes de contrôle dans le cadre de l'évaluation informelle de leurs méthodes de travail. Comme cela est souligné à l'alinéa *h*) du projet de décision, le groupe des PIEM incite la Commission de l'application des normes, la CEACR et le Comité de la liberté syndicale à poursuivre l'examen régulier de leurs méthodes de travail, en tenant compte de l'opinion et des préoccupations exprimées par tous les mandants tripartites. Etant donné que les avis divergent quant aux progrès réalisés dans le cadre de l'initiative sur les normes, le groupe des PIEM se déclare disposé à accepter les amendements concernant l'alinéa *a*) proposés par une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que leur proposition de remplacer «se félicite» par «reconnaît» à l'alinéa *c*). Pour ce qui est du calendrier des consultations informelles sur l'application de l'article 37, paragraphe 2, le groupe des PIEM veut bien faire preuve de souplesse quant à la date à retenir.
- 298.** *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, se dit reconnaissant de l'appui du groupe de l'Afrique et demande instamment au Bureau de prendre en considération le point de vue des deux régions, étant donné qu'elles sont sous la surveillance constante des mécanismes de contrôle. En outre, il souligne que le plan de travail joint à l'annexe II du document s'achève en mars 2019 et note qu'il ne semble pas y avoir de plan de travail convenu après cette échéance. Il propose que le Conseil d'administration examine le plan de travail en novembre, une fois celui-ci révisé par le Bureau. L'orateur tient compte de l'opinion exprimée par le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs et dit n'avoir aucune objection à ce que la date des consultations informelles soit modifiée à l'alinéa *g*); il accepte également la proposition du groupe des PIEM de mentionner la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1, à l'alinéa *g*). Le groupe de pays que l'orateur représente souhaite savoir si le Bureau envisage de soumettre au Comité de la liberté syndicale et à la Commission de l'application des normes les points relatifs aux méthodes de travail mentionnés dans les nouveaux alinéas *i*) et *j*) proposés.
- 299.** *La porte-parole du groupe des travailleurs*, appelant l'attention sur les alinéas *c*) et *g*) du projet de décision et sur le plan de travail figurant à l'annexe II du document, dit que l'initiative sur les normes exige du Conseil d'administration qu'il procède à une évaluation en mars 2019, alors que ce dernier envisage de tenir une consultation à la fin de 2019 ou en janvier 2020. Un consensus semble se dégager au sein du Conseil d'administration pour poursuivre les progrès réalisés jusqu'à présent. Dans un esprit de compromis, le groupe des travailleurs se joint au groupe des PIEM et appuie l'amendement à l'alinéa *a*).

300. *La représentante du Directeur général* (directrice, NORMES) dit que le plan de travail est conçu pour donner une vue d'ensemble du travail accompli à ce jour. Un nouveau plan de travail sera élaboré sur la base des décisions prises par le Conseil d'administration et sa mise en œuvre se poursuivra, comme il est prévu à l'alinéa c) du projet de décision. Conformément au plan de travail, des discussions sur les méthodes de travail sont en cours au sein des trois organes de contrôle et se poursuivront. Le Bureau a informé les organes de contrôle des orientations formulées par le Conseil d'administration et continuera de le faire; les organes de contrôle prennent des mesures sur la base de ces orientations, qui sont également prises en compte dans les discussions sur les méthodes de travail.
301. *S'exprimant au nom de l'UE et de ses Etats membres*, un représentant du gouvernement de la Roumanie souscrit aux observations formulées par la porte-parole du groupe des travailleurs et appuie la proposition d'amendement faite par le groupe des PIEM au projet de décision.
302. *Le porte-parole du groupe des employeurs* souscrit à la proposition d'amendement à l'alinéa a) formulée par une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes.
303. *Un représentant du gouvernement du Brésil*, s'exprimant au nom d'une majorité importante des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, déclare que le groupe de pays qu'il représente appuiera le projet de décision avec l'amendement qu'il propose d'apporter à l'alinéa a) ainsi que l'amendement à l'alinéa g) proposé par le groupe des PIEM, en vue de parvenir à un consensus et de poursuivre un dialogue constructif. Les pays de sa région œuvrent au renforcement du système de contrôle et entendent poursuivre l'étude des propositions dans le cadre de l'initiative sur les normes et l'examen des méthodes de travail. Le système de contrôle revêt une importance capitale et doit être modernisé.

Décision

304. *Le Conseil d'administration:*

- a) *se félicite des efforts déployés par tous les mandants et le Bureau, qui ont permis les des 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.*

(Document GB.335/INS/5, paragraphe 84, tel que modifié par le Conseil d'administration.)

Sixième question à l'ordre du jour

Rapport de situation sur la mise en œuvre de l'initiative sur les entreprises (GB.335/INS/6(Rev.))

305. *Le porte-parole du groupe des employeurs rappelle que, dans l'objectif de développement durable (ODD) 17, il est reconnu que le secteur privé joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (le «Programme 2030») et qu'il est nécessaire d'instaurer des partenariats avec ce secteur. Le groupe des employeurs appuie pleinement l'évaluation du Bureau, qui estime que la collaboration avec des entreprises renforcera l'ampleur, l'incidence et la durabilité de ses travaux. La collaboration avec des entreprises de toutes tailles et dans toutes les régions permet au Bureau de mieux comprendre les défis auxquels elles doivent faire face, ce qui l'aidera à élaborer des approches plus pratiques pour résoudre les problèmes. L'orateur salue la diversité de cette collaboration, notamment par l'intermédiaire des réseaux et programmes d'entreprises*

Document n° 68

BIT, La commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact, 2003, pp. 1-18



**LA COMMISSION D'EXPERTS
POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS
ET RECOMMANDATIONS:
DYNAMIQUE ET IMPACT**

**Eric GRAVEL
Chloé CHARBONNEAU-JOBIN**



Introduction

Depuis sa création en 1919, l'Organisation internationale du Travail¹ a constamment eu recours au droit international, et plus précisément aux normes internationales du travail, comme outil pour promouvoir la Justice sociale. Mais dès les origines, il est apparu que sans normes effectives, cet objectif ne serait pas atteint. L'Organisation a donc fait de cette question sa préoccupation principale et a développé progressivement divers mécanismes de contrôle qui devaient permettre de suivre, au-delà du moment de leur adoption par la Conférence internationale du Travail, et de leur ratification par les Etats, l'effet donné aux conventions et recommandations dans la pratique.

La Constitution de l'OIT, adoptée lors de sa création, prévoyait une obligation pour les Etats Membres de soumettre des rapports périodiques sur leur pratique pour chacune des conventions qu'ils avaient ratifiées². Cependant, elle n'instituait pas d'organe de contrôle spécifiquement chargé d'analyser ces rapports; c'est donc la Conférence internationale du Travail qui a assuré le contrôle des normes les premières années. Il est rapidement apparu que la Conférence ne pourrait continuer à assumer cette tâche en raison du nombre sans cesse croissant de ratifications et de rapports, sans compter l'adoption, chaque année, de nouvelles normes. Ainsi, en 1926, lors de sa 8^e session, la Conférence a adopté une résolution prévoyant la création

¹ Ci-après appelée «l'OIT» ou «l'Organisation».

² Articles 19, 22 et 35 de la *Constitution de l'OIT*.

d'une commission chargée de procéder à l'examen des rapports soumis, marquant ainsi la naissance d'un organe appelé à devenir l'un des plus importants et influents de l'OIT: la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations³. Cette commission est devenue l'organe privilégié du contrôle régulier de l'application des normes avec la Commission de l'application des normes de la Conférence; ses travaux constituent la pierre angulaire du système de contrôle de l'OIT⁴. La présente étude se propose d'analyser tant la dynamique institutionnelle que l'impact pratique qu'ont pu avoir les travaux de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations au cours des années, d'en tirer un bilan et, dans la mesure du possible, certains enseignements pour l'avenir. Toutefois, une étude similaire ayant été réalisée en 1977⁵, la présente étude se limitera uniquement aux travaux de la commission d'experts au cours des 25 dernières années. De plus, bien que la commission d'experts ait célébré son 75^e anniversaire en 2001, cette dernière ne répertorie de façon systématique les cas de progrès que depuis 1964. Ainsi, les cas de progrès enregistrés par la commission s'échelonnent nécessairement durant cette période.

La présente étude sera également limitée à l'analyse thématique des cas de progrès relatifs aux seules conventions fondamentales, ce qui ne doit en aucun cas occulter ni l'importance ni le fait que de nombreux progrès significatifs ont eu lieu au cours des années concernant l'application des conventions dites prioritaires ou techniques⁶. Ainsi, cette étude se propose de démontrer, à partir d'un choix d'exemples répertoriés au cours des 25 dernières années, la dynamique du contrôle de cet organe. Pour ce faire, la première partie de l'étude portera sur la composition et le fonctionnement de la commission d'experts. La deuxième partie, plus empirique, dressera une liste non exhaustive de cas

³ Ci-après appelée la «commission d'experts» ou «commission».

⁴ Pour une description du fonctionnement de ces deux commissions, se référer à la publication du Département des normes internationales du travail: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et de recommandations internationales du travail*, BIT, Genève, 1998.

⁵ Voir BIT: *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, Genève, 1977.

⁶ Voir à l'annexe 1 une liste non exhaustive de cas de progrès concernant les conventions prioritaires et techniques au cours des 15 dernières années.

de progrès répertoriés dans le cadre de l'application des huit conventions fondamentales⁷.

⁷ Cette étude répond ainsi aux vœux exprimés par le Directeur général du BIT, M. Juan Somavia, qui souhaitait que les rapports des organes de contrôle fassent une revue de l'état de l'application des normes en général par région ou par thème. Cette revue pourrait mettre davantage en lumière les succès obtenus et les efforts réels accomplis dans les différentes régions du monde. Voir BIT: *Un travail décent*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, p. 21.

**I • La Commission d'experts
pour l'application des conventions
et recommandations:
Composition et fonctionnement**

1. Composition

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a été instituée par le Conseil d'administration, conformément à la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1926, pour examiner les rapports des gouvernements sur l'application des conventions et d'autres obligations contenues dans la Constitution de l'OIT sur les normes internationales du travail. La première session de la commission a eu lieu en mai 1927. Composée alors de huit membres, elle a examiné 180 rapports provenant de 26 des 55 Etats Membres. A cette date, la Conférence avait adopté 23 conventions et 28 recommandations et le nombre de ratifications s'élevait à 229.

Aujourd'hui, le nombre de conventions adoptées par la Conférence s'élève à 184, celui des recommandations à 194, tandis que le nombre de ratifications enregistrées s'élève à 7127 (en avril 2003)⁸. A cela s'ajoutent plus de 1980 déclarations d'application de conventions à des territoires non métropolitains. En outre, l'Organisation internationale du Travail compte aujourd'hui 176 Etats Membres.

Les 20 membres qui composent la commission sont des juristes de haut niveau (juges de cours suprêmes, professeurs de droit, jurisconsultes, etc.), nommés par le Conseil d'administration pour des périodes renouvelables de trois ans. Les nomina-

⁸ Pour des informations constamment mises à jour sur le nombre de conventions et recommandations et les ratifications, se référer au site internet officiel de l'Organisation: www.ilo.org.

tions sont faites à titre personnel parmi des personnalités impartiales, ayant les compétences techniques et l'indépendance requises. Dès la création de la commission, ces caractéristiques sont apparues comme essentielles et d'une importance capitale afin que les travaux de la commission soient revêtus de la plus haute autorité et crédibilité. Les experts ne sont aucunement des représentants des gouvernements. Cette indépendance est garantie par le fait que les experts sont nommés par le Conseil d'administration sur recommandation du Directeur général, et non pas sur propositions des gouvernements des pays dont ils sont les ressortissants. Les membres proviennent de toutes les parties du monde, afin que la commission bénéficie de l'expérience directe des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. Chaque membre de la commission agit à titre personnel.

2. Mandat et fonctionnement de la commission

2.1 Mandat

Au départ, la commission d'experts se voyait chargée d'«étudier les voies et moyens en vue d'utiliser» les rapports sur les conventions ratifiées «de la façon la meilleure et la plus complète». Ce mandat simple à l'origine s'est précisé et a été modifié par le Conseil d'administration à sa 103^e session en 1947, à la suite de réformes constitutionnelles.

Depuis lors, la commission est appelée à examiner:

- les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;
- les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
- les informations et rapports sur les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

La commission est appelée de plus à assurer certaines fonctions au regard d'instruments adoptés sous les auspices d'autres organisations internationales. C'est ainsi qu'elle doit examiner les rapports établis par les Etats Membres ayant ratifié le Code européen de sécurité sociale.

A l'occasion de son 60^e anniversaire en 1987, la commission d'experts s'est livrée à un rappel des principes fondamentaux l'animant, de même qu'un examen de son mandat et de ses méthodes de travail⁹. La commission a pour tâche d'indiquer dans quelle mesure la législation et la pratique dans chaque Etat sont conformes aux conventions ratifiées et aux obligations assumées par cet Etat en vertu de la Constitution de l'OIT. «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»¹⁰. La commission a rappelé que s'agissant de normes internationales, la manière dont leur application est évaluée doit être uniforme et ne doit pas être affectée par des conceptions propres à quelque système social ou économique que ce soit.

2.2 Compétence de la commission

Dans son évaluation de la conformité des législations nationales, la commission d'experts exerce une compétence qui a maintes fois été qualifiée de quasi-juridictionnelle bien qu'elle ne soit pas un tribunal¹¹. Elle exerce un pouvoir d'appréciation large dans le cadre de l'application de dispositions internationales. Malgré le fait que la commission se livre à un exercice d'interprétation des normes internationales et qu'au fil des ans sa

⁹ Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, rapport III (Partie 4A), pp. 8-21, § 9-49.

¹⁰ *Ibid.*, § 20.

¹¹ N. VALTICOS, *Traité de Droit du Travail*, 2^e édition, Dalloz, 1983, p. 587, n^o 756.

jurisprudence a acquis une force morale considérable, il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'Organisation, seule la Cour internationale de Justice a compétence pour donner une «interprétation authentique» des conventions¹². Il est ainsi plus juste de souligner que les observations constituent des appréciations de la conformité des lois nationales d'un Etat Membre avec les conventions qu'il a ratifiées et non point des interprétations définitives. Pour remplir sa fonction d'évaluation de l'application des conventions, la commission doit examiner la signification de certaines dispositions des conventions et exprimer ses vues à leur sujet¹³.

Pour rendre de telles appréciations, la commission d'experts se base sur les rapports soumis par les gouvernements conformément à leurs obligations constitutionnelles.

2.3 Rapports soumis par les gouvernements

En 1949, la commission a décidé d'accorder une attention particulière aux premiers rapports suivant une ratification (aujourd'hui, plus de 200 rapports de cette nature doivent être examinés pratiquement tous les ans), et demandé en conséquence au Bureau d'établir à partir de ceux-ci des analyses comparatives. Jusqu'en 1959, un rapport annuel était exigé pour chaque convention ratifiée. Ce système a dû être modifié en raison du nombre toujours croissant des rapports dus et il a été décidé de n'exiger un rapport sur les différentes conventions que tous les deux ans ainsi qu'un simple rapport général chaque année. En 1976, le cycle des rapports détaillés a été allongé à quatre ans, sauf pour les conventions les plus importantes où la fréquence de rapports continuait d'être tous les deux ans.

En 1993, le Conseil d'administration a décidé de modifier le système des rapports: des rapports détaillés devant être présentés à deux ans d'intervalle pour un groupe de conventions dites «prioritaires» et le cycle des rapports «simplifiés» étant porté à cinq ans. En même temps, le Conseil a décidé que les gouvernements devaient présenter des rapports détaillés en cas de changements

¹² *Ibid*, note 11.

¹³ Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, rapport III (Partie 4A), p. 13, § 21.

majeurs dans l'application des conventions et que les organes de contrôle disposaient de la faculté de demander des rapports additionnels en cas de besoin.

A la suite du rapport du Directeur général de 1994, *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre*, l'Organisation a décidé de donner la priorité au renforcement du système de contrôle des normes. Cette question a fait l'objet de plusieurs examens par le Conseil d'administration depuis lors¹⁴. Afin que les mécanismes de contrôle de l'OIT demeurent parmi les plus perfectionnés et les plus efficaces du système des Nations Unies, certains mécanismes, dont le système de rapports, ont fait récemment l'objet d'importantes modifications.

Depuis 1993, la charge de travail liée aux rapports n'a cessé de croître en raison de l'augmentation des ratifications des conventions et de l'admission de nouveaux Etats Membres. En 2001, le Conseil d'administration, en réexaminant le système de rapports, a donc suggéré de nouvelles modifications afin de renforcer l'efficacité de ce mécanisme de contrôle. Tout en maintenant les cycles de rapports biennaux et quinquennaux, le Conseil a adopté un système de regroupement des rapports selon les sujets et le type de convention de même que diverses modalités additionnelles¹⁵. L'objectif de ce groupement des rapports est de faciliter la collecte d'informations par les ministères compétents en matière de travail, contribuer à améliorer la cohérence dans l'analyse des rapports, et permettre d'avoir une vue plus complète de l'application des conventions dans un domaine visé.

Plus précisément, le Conseil d'administration a décidé de:

- grouper les conventions fondamentales et prioritaires selon l'ordre alphabétique des pays et en alternance, selon les années paires et impaires, pour la présentation des rapports selon le cycle biennal;
- grouper l'ensemble des autres conventions par sujet aux fins de la présentation des rapports selon le cycle quinquennal;
- supprimer les rapports détaillés sur les conventions fondamentales et prioritaires sauf dans certains cas particuliers;

¹⁴ Voir notamment les documents suivants du Conseil d'administration: GB.268/LILS/6; GB.277/LILS/2; GB.279/4; GB.280/LILS/3; GB.280/LILS/12/1; GB.282/LILS/5; GB.282/8/2; GB.283/LILS/6 et GB.283/LILS/6/1.

¹⁵ Voir les documents du Conseil d'administration GB.283/LILS/6 et GB.283/LILS/6/1.

- supprimer l'obligation automatique de présenter un rapport détaillé si le gouvernement manque à son obligation de soumettre un rapport simplifié;
- supprimer l'obligation automatique de présenter un deuxième rapport détaillé.

Aux fins de rapports, les conventions non fondamentales ont été subdivisées en 20 groupes d'instruments représentant des catégories de travailleurs spécifiques. Ces modifications ont commencé à être mises en œuvre en l'an 2003 et pour une période initiale de cinq ans à la suite de laquelle le Conseil d'administration devra procéder à un réexamen.

2.4 Méthodes de travail de la commission

Les méthodes de travail de la commission d'experts ont évolué au cours de son existence et dans le cadre de son mandat défini en termes généraux. La commission peut en effet élaborer de manière autonome ses propres méthodes de travail. La commission se réunit une fois l'an à Genève, durant près de trois semaines en novembre-décembre et son rapport est examiné à la session suivante de la Conférence internationale du Travail.

Ses réunions sont tenues à huis clos et ses documents et ses délibérations sont confidentiels. L'Organisation des Nations Unies est invitée à se faire représenter aux séances appropriées de la commission. Lorsque la commission examine des instruments ou des questions relevant de la compétence d'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies, des représentants de ces institutions peuvent être invités à assister à la séance.

La commission attribue à chacun de ses membres la responsabilité initiale pour un groupe de conventions ou un sujet. Les rapports et les informations reçus suffisamment à temps par le Bureau sont envoyés au membre intéressé avant la session. L'expert responsable d'un groupe de conventions ou d'un sujet peut prendre l'initiative de consulter d'autres membres. En outre, tout autre expert peut demander à être consulté avant que les conclusions préliminaires soient soumises à la commission en séance plénière, sous la forme de projets d'observations et de demandes directes. A ce stade, la rédaction est laissée à l'entière

discrétion de l'expert responsable. Toutes les conclusions préliminaires sont ensuite soumises, pour approbation, à la considération de la commission en séance plénière.

La documentation dont dispose la commission d'experts comprend: – les informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports ou à la Commission d'application des normes de la Conférence; – les textes législatifs, les conventions collectives et les décisions judiciaires pertinents; – les informations fournies par les Etats sur les résultats des inspections; – les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs; – les rapports d'autres organes de l'OIT (tels que les commissions d'enquête ou le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration); – les rapports sur les activités de coopération technique.

La commission d'experts rédige deux types de commentaires: des observations et des demandes directes. Les observations sont des commentaires écrits qui portent sur l'application d'une convention de l'OIT ratifiée. En général, il y est recouru pour les cas graves et persistants d'inexécution des obligations au titre d'une convention. Elles sont publiées chaque année dans le rapport de la commission d'experts transmis à la Conférence internationale du Travail. Les observations constituent un point de départ pour l'examen de cas particuliers au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence.

En 1957, pour éviter de surcharger son rapport, la commission a décidé d'adresser un certain nombre de commentaires directement aux gouvernements au lieu de les faire figurer dans son rapport. Les demandes directes sont des commentaires écrits de la commission d'experts qui peuvent porter sur des questions d'importance secondaire ou des questions techniques. Elles permettent ainsi de demander des éclaircissements afin que la commission puisse mieux évaluer la suite donnée aux obligations au titre de la convention. Comme les observations, elles peuvent demander un rapport détaillé avant la date prévue de soumission. Des copies de la demande sont également adressées aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs du pays concerné. La principale différence entre ces deux formes de commentaires écrits est relative à la publicité: seules les observations sont publiées dans le rapport annuel de la commission et bénéficient donc d'une certaine publicité.

S'il y a lieu, la commission demande au Bureau de préparer, pour examen par l'expert responsable, une analyse comparative de la législation et de la pratique nationales de l'Etat qui ratifie une convention. Elle demande aussi au Bureau de préparer, pour cet expert, des notes sur des questions juridiques nécessaires à l'examen des informations fournies.

Bien que les conclusions de la commission fassent traditionnellement l'objet d'un accord unanime entre ses membres, les décisions peuvent néanmoins être prises à la majorité. Si tel est le cas, la commission a pour pratique établie d'inclure dans son rapport l'opinion dissidente des membres qui le souhaitent, ainsi que toute réponse de l'ensemble de la commission. Le rapport de la commission est tout d'abord soumis au Conseil d'administration et les conclusions finales se présentent sous la forme suivante:

- a) Première partie: un rapport général dans lequel la commission examine les questions générales concernant les normes internationales du travail et autres instruments internationaux s'y rapportant, ainsi que leur application;
- b) Deuxième partie: des observations concernant certains pays sur l'application des conventions ratifiées ainsi que sur l'application des conventions dans des territoires non métropolitains et sur l'obligation de soumettre les instruments aux autorités compétentes;
- c) Troisième partie: une étude d'ensemble des instruments sur lesquels les gouvernements ont été invités à fournir des rapports, en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, publiée dans un volume séparé.

Au fil des ans, la commission d'experts a vu sa charge de travail, ses méthodes de travail et ses responsabilités évoluer, mais les principes d'objectivité, d'impartialité et d'indépendance qui l'animent dans la conduite de ses travaux restent immuables. La commission continue d'examiner l'application des conventions et recommandations et celle des obligations constitutionnelles connexes de la même manière pour tous les Etats. Les droits et obligations découlant des instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail ont à ses yeux le même poids pour tous et doivent s'appliquer de manière uniforme.

2.5 Sous-commission sur les méthodes de travail

La commission peut désigner des groupes de travail pour traiter de questions générales ou particulièrement complexes, comme les études d'ensemble des rapports établis en vertu des articles 19 et 22 de la Constitution. Les groupes de travail comprennent des membres qui connaissent les différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. Leurs conclusions préliminaires sont soumises à la considération de la commission en séance plénière.

La commission a aussi le pouvoir d'examiner et de réviser ses propres méthodes de travail. Depuis 1999, la commission s'est livrée à un travail considérable de réflexion sur ses méthodes de travail. En 2001, la commission a porté une attention particulière à la rédaction de son rapport de façon à en rendre la teneur plus accessible et à sensibiliser un lectorat plus large à l'importance des dispositions des conventions et de leur application pratique. L'année suivante, la commission a décidé de créer une sous-commission afin de conduire cette réflexion de manière efficace et approfondie¹⁶. La sous-commission sur les méthodes de travail, composée d'un groupe de base, ouvert à tout membre de la commission souhaitant y participer, a pour mandat d'examiner non seulement les méthodes de travail de la commission au sens strict, mais aussi tout sujet connexe à cette question, et de faire des recommandations appropriées à la commission.

La commission a été saisie des premières recommandations de la sous-commission à sa session de novembre 2002¹⁷. Ces recommandations émanaient de l'analyse d'un large inventaire des méthodes de travail de la commission, durant lequel tous les membres de cette dernière ont eu l'opportunité d'apporter leur contribution tout au long de l'année.

Les travaux de la sous-commission ont conclu principalement à la nécessité, pour la commission d'experts, de maintenir son indépendance, son impartialité et son objectivité dans

¹⁶ Conférence internationale du Travail, 90^e session, 2002, Rapport III (Partie 1A), p. 14, § 24.

¹⁷ Conférence internationale du Travail, 91^e session, 2003, Rapport III (Partie 1A), § 7 à 8.

l'accomplissement de ses tâches. En deuxième lieu, afin d'accroître la transparence et l'influence de la commission et de ses travaux, les membres de la commission ont exprimé leur intérêt, dans les cas jugés utiles, de participer à des missions sur le terrain et de contribuer à des conférences internationales ou à des séminaires de formation dans les domaines liés à leur travail. En troisième lieu, la commission a décidé d'introduire plusieurs changements significatifs concernant ses méthodes de travail. Ces changements ont notamment pour objectif d'accroître la diversité de la commission, d'améliorer la synergie entre les experts, en particulier ceux travaillant sur les mêmes groupes de conventions, d'assurer les méthodes de travail les plus efficaces durant les périodes de travail les plus chargées, de continuer à améliorer la présentation du rapport annuel en le rendant plus accessible aux lecteurs, et de poursuivre et d'accroître la collaboration et les bonnes relations entre la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence.

Ainsi, il a été convenu que la sous-commission se réunirait chaque année et aussi souvent que nécessaire, afin d'assurer le suivi de ces réformes, pour en faire rapport à la commission sur leur mise en œuvre et recommander tout autre changement qui pourrait s'avérer nécessaire.

3. Missions de contacts directs

Les travaux de la commission constituent essentiellement un processus écrit. Néanmoins, la commission peut être appelée à exercer, exiger ou superviser d'autres fonctions. En 1967, à l'occasion de son 40^e anniversaire, la commission a avancé une proposition qui a abouti à l'adoption, en 1968, de la procédure de contacts directs qui consiste en des missions sur place afin de développer un dialogue avec les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de surmonter les difficultés rencontrées dans l'application des conventions. Cette procédure est devenue couramment utilisée depuis lors, et a produit des résultats positifs.

4. Synergie entre les différents organes de contrôle de l'OIT

Les mécanismes de contrôle, qu'ils appartiennent au système régulier ou aux procédures dites spéciales, entretiennent des liens étroits. En effet, les travaux de la commission d'experts servent bien souvent de base à la conduite des travaux d'autres mécanismes de contrôle. Ainsi que l'a rappelé la commission dans son rapport à l'occasion de son 60^e anniversaire en 1987¹⁸, les relations entre elle et les autres organes de l'OIT ont toujours été empreints de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité.

La commission d'experts a été créée à la même époque que la Commission d'application des normes de la Conférence. Même si l'une et l'autre ont parfois des divergences, elles ont cependant noué, en particulier ces dernières années, des relations de collaboration étroites, chacune s'appuyant sur les travaux de l'autre. La commission d'experts a de plus constaté que ses relations se sont intensifiées avec les commissions constituées pour examiner les plaintes et les réclamations, sur le fondement des articles 24 et 26 de la Constitution, comme cela a été le cas à propos de la plainte concernant l'application par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, ainsi qu'avec les commissions chargées d'examiner un nombre, toujours plus élevé, de réclamations.

En outre, il faut noter tout particulièrement les liens qui existent entre la commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale. Lorsqu'un problème législatif se pose et que le pays concerné a ratifié les conventions faisant l'objet d'une plainte devant le Comité de la liberté syndicale¹⁹, ce dernier peut attirer l'attention de la commission d'experts sur les aspects législatifs du cas. Cette dernière est à même alors de suivre l'évolution de la situation lors de l'examen régulier des rapports du gouvernement sur la convention en cause. Ainsi, en examinant la pratique

¹⁸ Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, rapport III (Partie 4A), p. 9, § 12.

¹⁹ Il est à noter que le Comité de la liberté syndicale peut être saisi d'une plainte contre un Etat n'ayant pas ratifié les conventions en matière de liberté syndicale.

et la législation d'un pays dans le cadre de l'examen régulier de l'application des conventions, la commission d'experts peut être amenée à tenir compte des recommandations unanimes du Comité de la liberté syndicale. Bien que le comité et la commission diffèrent par leur composition, la nature de leurs fonctions et celle de leur procédure, ils se fondent sur les mêmes principes, qui conservent une portée universelle et ne sauraient faire l'objet d'une application sélective²⁰.

²⁰ Pour une étude de l'impact du Comité de la liberté syndicale voir E. GRAVEL, I. DUPLESSIS et B. GERNIGON, *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?*, Bureau international du Travail, 2^e éd., 2002.

Document n° 69

BIT, Assurer le respect des normes internationales du travail: le rôle essentiel de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, 2019





Organisation
internationale
du Travail

100
1919 · 2019

ASSURER LE RESPECT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Le rôle essentiel de la
Commission d'experts pour
l'application des conventions et
recommandations de l'OIT



EDITION DU CENTENAIRE
2019

ASSURER LE RESPECT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Le rôle essentiel de la Commission d'experts
pour l'application des conventions
et recommandations de l'OIT

Copyright © Organisation internationale du Travail 2019
Première édition 2019

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel à rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Consultez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Assurer le respect des normes internationales du travail: le rôle essentiel de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT,
Bureau international du Travail, Genève, BIT, 2019.

ISBN 978-92-2-133499-6 (imprimé)

ISBN 978-92-2-133500-9 (pdf Web)

Normes internationales du travail / système de contrôle / commission d'experts

Egalement disponible en anglais: *Monitoring compliance with international labour standards: The key role of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, ISBN 978-92-2-133496-5 (imprimé), ISBN 978-92-2-133497-2 (pdf Web); et en espagnol: *Control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo: el papel fundamental de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*, ISBN 978-92-2-133502-3 (imprimé), ISBN 978-92-2-133503-0 (pdf Web).

Données de catalogue du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, 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, zone 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.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour plus d'information sur les publications et produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

Cette publication a été réalisée par l'Unité de gestion de la production des publications (PRODOC) du BIT.

Création graphique, conception typographique, mise en pages, lecture et correction d'épreuves, impression, édition électronique et distribution.

PRODOC veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable.

Code: CMD-WEI-ICA

AVANT-PROPOS

A l'occasion du centenaire de l'OIT, une série de célébrations et de manifestations ont eu lieu tout au long de 2019. La présente étude a été élaborée dans ce contexte et fait partie d'une liste de publications du centenaire visant à souligner le caractère spécial de cette année pour l'Organisation et ses mandants, ainsi qu'à mettre en lumière les activités plus larges de l'OIT. La présente publication tente de passer en revue certaines des réalisations de l'un des principaux organes du système de contrôle des normes de l'OIT, à savoir la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

La première partie de l'étude fournit une perspective historique et décrit les origines et la composition de la commission d'experts. Elle accorde une attention particulière à la relation étroite entre la Commission de l'application des normes de la Conférence et la commission d'experts et à la façon dont les fonctions respectives des deux organes ont évolué au fil des ans. Elle donne en outre des enseignements intéressants sur la méthodologie générale employée par la commission d'experts ainsi que sur les discussions récentes au sujet de son mandat.

La deuxième partie de l'étude propose une sélection de 18 cas, pour lesquels des progrès significatifs ont été notés dans le domaine de l'application de conventions de l'OIT que les pays concernés avaient ratifiées, à la suite des commentaires formulés par la commission d'experts, souvent en parallèle avec d'autres organes de l'OIT ou de l'ONU.

Il est à espérer que la présente publication permettra de mieux faire connaître l'importance des travaux et la contribution de cet organe clé du système de contrôle de l'OIT et témoignera de l'impact considérable que ce dernier a eu au cours des dernières décennies.

Corinne Vargha

Directrice du

Département des normes internationales du travail

BIT, Genève

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Remerciements	7
Considérations préliminaires	9
Partie I. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: composition et fonctionnement	
1. Origine and composition	11
2. Termes de référence et organisation des travaux de la commission	18
2.1. Termes de référence	18
2.2. Discussions récentes et explications concernant le mandat de la commission	24
2.3. Informations traitées par la commission (rapports soumis par les gouvernements et commentaires des partenaires sociaux) ...	27
3. Synergies entre les différents organes de contrôle de l'OIT	32
Partie II. Impact des travaux de la commission d'experts et analyse de cas de progrès	
1. La raison d'être de l'identification des cas de progrès	37
2. Contrôle préventif et question de causalité	39
3. Cas recensés	46
a) Afrique	46
<i>Eswatini, Convention n° 87</i>	46
<i>Mali, Convention n° 100</i>	49
<i>Namibie, Convention n° 182</i>	51
b) Etats arabes	54
<i>Qatar, Convention n° 29</i>	54
c) Asie centrale et Asie du Sud	61
<i>Népal, Convention n° 144</i>	61
<i>Pakistan, Convention n° 138</i>	64
<i>Ouzbékistan, Convention n° 182</i>	67

d) Asie de l'Est	71
<i>République de Corée, Convention n° 81</i>	71
<i>Malaisie, Convention n° 19</i>	74
<i>Myanmar, Convention n° 87</i>	77
e) Europe et Territoires européens d'outre-mer	81
<i>Polynésie française, Convention n° 111</i>	81
<i>Géorgie, Convention n° 87</i>	84
<i>République de Moldova, Convention n° 111</i>	87
f) Amérique latine et Caraïbes	89
<i>Argentine, Convention n° 182</i>	89
<i>Costa Rica, Convention n° 98</i>	91
<i>Grenade, Convention n° 100</i>	94
<i>Pérou, Convention n° 29</i>	96
g) Amérique du Nord	99
<i>Canada, Convention n° 162</i>	99
Conclusion	103
Notes	107
Bibliographie	111
Annexes	
I. Membres actuels de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	115
II. Président(e)s de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	121
III. Cas concernant des Etats Membres de l'OIT pour lesquels la CEACR a exprimé sa satisfaction depuis 2009 au sujet de certaines conventions ratifiées	122

REMERCIEMENTS

La présente publication fait suite à une demande formulée en 2018 par les membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en vue de contribuer au centenaire de l'OIT en présentant une étude qui met en exergue les réalisations et les succès de la commission au cours des décennies passées en ce qui concerne la mise en œuvre des conventions de l'OIT ratifiées par les Etats Membres.

Une gratitude toute particulière doit être exprimée à Eric Gravel, juriste principal au sein du Département des normes internationales du travail du BIT, pour avoir su concrétiser cette demande et, par la suite, préparer et coordonner la parution de la présente publication en temps voulu. Paul Peters doit également être remercié pour sa contribution déterminante, notamment pour ce qui est des cas de progrès énumérés dans la partie II de la présente étude.

En outre, la contribution des collègues de certains départements du BIT, à savoir Principes et droits fondamentaux au travail (FUNDAMENTALS), le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), qui ont formulé de précieux commentaires au sujet de cette étude, doit également être soulignée.

Enfin, il convient de remercier chaleureusement la juge Graciela Dixon Caton, présidente en exercice de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pour son soutien sans faille à ce projet.

CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

Pour toute institution, pouvoir commémorer 100 ans d'existence se doit d'être considéré comme une étape importante de son histoire. C'est probablement encore plus vrai pour une organisation internationale telle que l'OIT, qui a été créée dans un contexte très particulier, sur les cendres de la première guerre mondiale, dans un monde où certaines réalités ou conditions n'existent plus ou étaient très différentes de celles que nous connaissons aujourd'hui. Le centenaire de l'OIT a donné l'occasion de célébrer cette date anniversaire et de se projeter dans l'avenir alors que l'Organisation s'apprête à entrer dans son deuxième siècle d'existence. La vitesse à laquelle les forces combinées de la technologie, de l'évolution démographique, du changement climatique, de la mondialisation et des migrations transforment le monde du travail pose des défis supplémentaires aux institutions nationales et mondiales qui incarnent le contrat social d'aujourd'hui. Certains de ces défis ont été exposés et analysés par la Commission mondiale sur l'avenir du travail dans son rapport de 2019 intitulé «*Travailler pour bâtir un avenir meilleur*»¹. En même temps, la célébration du centenaire de l'OIT est aussi l'occasion de faire le point sur ce qui a été accompli dans certains domaines clés, notamment en ce qui concerne les activités normatives de l'Organisation.

Il convient de rappeler que depuis sa création en 1919, l'OIT s'est en permanence appuyée sur le droit international, et plus précisément sur les normes internationales du travail, comme instrument de promotion de la justice sociale. Mais dès le début, il est clairement apparu que sans une application effective de ces normes, cet objectif ne serait jamais atteint. L'Organisation en a donc fait sa préoccupation centrale et a progressivement mis en place divers organes de contrôle pour contribuer à assurer la mise en œuvre effective des instruments adoptés. La promotion de la ratification et de l'application des normes du travail ainsi que leur contrôle ayant été des moyens fondamentaux d'atteindre les objectifs et principes de l'Organisation pour faire progresser le travail décent et la justice sociale, il n'est pas surprenant que ces principes figurent, entre autres, dans la Constitution de 1919, la Déclaration de Philadelphie de 1944, la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable et la récente Déclaration du centenaire de l'Organisation². Les mécanismes de contrôle de l'OIT sont variés et ancrés dans ses normes et ses principes. Il existe divers mécanismes de contrôle dans le cadre des organisations internationales et régionales, mais le système intégré de promotion du respect des normes du travail de l'OIT est considéré comme unique et particulièrement complet au niveau international.

Dans le cadre du système de contrôle de l'OIT, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR ou commission d'experts) est un organe indépendant chargé de procéder à l'examen technique du respect par les Etats Membres des dispositions des conventions et protocoles ratifiés. La CEACR a été créée en 1926 et est actuellement composée de 20 experts juridiques provenant de différentes régions géographiques, représentant différents systèmes juridiques et différentes cultures. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la manière dont les normes internationales du travail sont appliquées en droit et dans la pratique par les Etats Membres, tout en tenant compte des différentes réalités et systèmes juridiques nationaux. Ce faisant, elle doit déterminer la portée juridique et le contenu des dispositions des conventions. La compétence technique et l'autorité morale de la commission d'experts sont bien reconnues du fait de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail fondées sur un dialogue permanent avec les gouvernements et la prise en compte des informations communiquées par les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Saisissant l'occasion offerte par la réflexion de l'Organisation sur son passé dans le cadre du centenaire de l'OIT, la présente étude se propose de recenser certaines des principales réalisations en termes d'impact des activités de la CEACR, notamment ses commentaires formulés à l'adresse des Etats Membres de l'OIT pour les aider à corriger les lacunes en matière de respect des normes internationales du travail. Elle vise à analyser l'évolution institutionnelle et l'impact pratique de ses travaux au fil des ans, à les évaluer et, dans la mesure du possible, à en tirer des enseignements pour l'avenir. L'étude propose donc d'illustrer, à partir d'une sélection d'exemples recensés au cours des vingt dernières années, le caractère dynamique des activités de contrôle de la commission³. Dans cette perspective, la première partie de l'étude donne un aperçu de la composition, du mandat et du fonctionnement de la commission d'experts en exposant les principaux paramètres de son action.

La partie II, plus empirique, tend à faire le point sur ce qui a été réalisé au cours des dernières décennies en dressant une liste non exhaustive des cas de progrès énumérés en relation avec l'application de plusieurs conventions, et ce, dans 18 pays. La partie est divisée en sous-régions et pays et s'efforce de respecter une représentation géographique équitable et la diversité des sujets visés par les conventions. Il convient de souligner que cette deuxième partie, qui se limite à l'analyse des cas de progrès relatifs à certains thèmes et pays, ne doit en aucun cas occulter l'importance ni le fait que de nombreux cas de progrès significatifs ont eu lieu au fil des ans en ce qui concerne l'application d'autres conventions par d'autres pays.

Graciela Dixon Caton

pour

les membres de la Commission d'experts

pour l'application des conventions et recommandations de 2019⁴

PARTIE I

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: composition et fonctionnement

1. Origine and composition⁵

Les dispositions constitutionnelles de l'OIT qui régissent le contrôle de l'application des conventions ratifiées – obligation de présenter des rapports annuels sur les mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées et procédures à suivre pour présenter des plaintes et des réclamations – sont en vigueur depuis qu'elles ont été insérées dans la Constitution de 1919, laquelle formait la Partie XIII du Traité de Versailles⁶, instituant la Société des Nations, remplacée ultérieurement par l'Organisation des Nations Unies. La Constitution fait obligation aux Etats Membres de soumettre à intervalles réguliers des rapports sur leur mise en œuvre dans la législation et la pratique nationales de chaque convention qu'ils ont ratifiée.

L'article 408 du Traité de Versailles (l'actuel article 22 de la Constitution de l'OIT), qui est à l'origine du concept de «supervision mutuelle», faisait suite à une proposition formulée par l'entité qui constituait alors l'Empire britannique à la Commission de la législation internationale du travail. Il est libellé comme suit:

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. Le Directeur (général) présentera à la plus prochaine session de la Conférence un résumé de ces rapports⁷.

Le concept de «supervision mutuelle» entre les Membres de l'OIT est né des travaux qui ont conduit à l'évolution de l'Organisation, en se fondant sur le principe selon lequel tous les Membres de l'OIT seraient liés par les mêmes conventions ratifiées, ce qui permettrait d'éviter une concurrence déloyale entre les pays⁸. Chaque Membre aurait donc intérêt à ce que les autres appliquent les conventions qu'ils ont ratifiées. Bien qu'il ait été proposé à l'origine que la ratification des conventions par les Etats membres soit presque automatique, quand la Constitution a été adoptée, la décision quant à la ratification a été laissée à la discrétion des Membres, qui étaient néanmoins tenus de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes dans l'année suivant leur adoption. Toutefois, les dispositions relatives aux procédures de contrôle ont toujours été fondées sur l'hypothèse que la ratification serait la règle générale et l'objectif à atteindre. Le rapport de la Commission de la législation internationale du travail, qui a rédigé le chapitre sur le travail, souligne que les procédures de contrôle ont

été «soigneusement élaborée en vue d'éviter l'application de sanctions, excepté en dernier lieu lorsqu'un Etat s'est refusé d'une manière flagrante et persistante à remplir les obligations que lui impose une convention». Elle a ajouté que: «tout en considérant qu'à la longue il sera préférable, et en même temps plus efficace, de faire appel à l'opinion publique internationale plutôt qu'aux mesures d'ordre économique, [elle] n'en estime pas moins qu'il convient d'envisager, en dernier ressort, l'application de cette dernière pénalité»⁹.

Toutefois, la Constitution n'a pas institué d'organe de contrôle chargé spécifiquement de l'examen des rapports présentés en vertu de l'article 408 et, pendant les premières années, il incombait donc à la Conférence internationale du Travail (la Conférence) de contrôler l'application des normes. Il est rapidement apparu que la Conférence ne pouvait pas continuer à s'acquitter de cette tâche étant donné le nombre sans cesse croissant de ratifications et de rapports, sans compter l'adoption de nouvelles normes chaque année.

En effet, jusqu'en 1924, les rapports soumis par les gouvernements étaient communiqués à la Conférence, d'abord dans leur intégralité, puis sous une forme résumée, dans le rapport que le Directeur général du Bureau lui soumettait. La Conférence les examinait au cours de la discussion générale sur le rapport du Directeur général. Mais, comme on l'a vu plus haut, il s'est rapidement avéré que cette méthode ne permettait pas d'utiliser au maximum les possibilités de supervision mutuelle de l'application des conventions alors prévues à l'article 408. Ce constat a rendu nécessaire la mise en place d'un mécanisme spécifique pour procéder à un tel examen.

C'est pourquoi, sur le plan du contrôle, le premier changement important remonte à 1926, date de la création, dans une même résolution de la Conférence, de la Commission de l'application des normes et de la Commission d'experts pour l'application des conventions (CEAC – devenue par la suite CEACR)¹⁰. La première résolution adoptée par la Conférence recommandait d'«instituer chaque année une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408»¹¹.

La Conférence a également chargé le Conseil d'administration:

de nommer ... une commission technique ... ayant pour mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration et qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies; cette commission devra présenter au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis de ce Conseil, annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la Conférence en vertu de l'article 408¹².

Les extraits ci-après du *Compte rendu des travaux* de la session de la Conférence tenue en 1926¹³ donnent une idée de la raison pour laquelle ces deux organes ont été créés:

D'autre part, on peut observer que la Conférence et ses Commissions sont essentiellement des corps délibérants et politiques, composés d'éléments

représentant divers intérêts, nationaux ou professionnels, et que, en général, de tels corps ne sont pas les mieux adaptés à la tâche technique dont il s'agit¹⁴.

Par conséquent, la commission d'experts pourrait être, non pas une Commission instituée directement par la Conférence, mais une Commission instituée par le Directeur, avec l'approbation du Conseil d'administration, conformément aux instructions de la Conférence et chargée d'exécuter un travail particulier en vue de la préparation technique d'une partie du travail de la Conférence. La Conférence elle-même conserverait ses propres fonctions politiques; elle serait toutefois conseillée, en ce qui concerne l'état de fait, par cette Commission technique d'experts, et elle pourrait décider, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une de ses Commissions, de l'attitude qu'elle pourrait adopter ou des mesures appropriées qui pourraient être prises ou indiquées¹⁵.

Il a donc été très tôt entendu que, pour être efficace, un système de contrôle doit associer deux types d'examen; d'une part, un examen technique offrant certaines garanties d'impartialité et d'indépendance et, d'autre part, un examen mené par un organe des instances politiques suprêmes de l'OIT, dont la composition serait donc tripartite. En 1926, la Conférence internationale du Travail a estimé utile de compléter la méthode initiale de contrôle mutuel du respect des obligations découlant des conventions fondée sur un dialogue avec les Etats Membres et les partenaires sociaux, par un élément technique chargé de la préparation des travaux, de manière à assurer un contrôle cohérent et un plus grand respect des règles de droit. Fait intéressant, pour des raisons pratiques, entre 1921 et 1925, ni la Conférence ni aucun Membre n'a utilisé le résumé présenté par le Directeur général pour engager une action future. En conséquence, après leur création en 1926, la CEACR et la Commission de l'application des normes ont été les seuls moyens effectifs de contrôle des conventions ratifiées, les autres procédures de contrôle prévues par la Constitution n'ayant pas été pleinement appliquées pendant cette période¹⁶, et l'on a centré les efforts sur l'examen des rapports annuels, afin de rendre inutile tout recours aux autres procédures constitutionnelles (réclamations et plaintes).

A sa première session, en mai 1927, la commission d'experts, était composée de huit membres et s'est réunie pendant trois jours. Elle devait examiner 180 rapports sur l'application des conventions ratifiées par 26 des 55 Etats Membres de l'OIT. La Conférence avait alors adopté 23 conventions et 28 recommandations, et le nombre de ratifications des conventions était de 229. Au cours de cette première session, il convient de rappeler que l'Organisation a œuvré dans l'optique d'une harmonisation des législations nationales du travail des Etats Membres ayant des niveaux de développement relativement comparables et qu'elle avait pour mission initiale de contrôler l'application d'un nombre relativement restreint de conventions. Sur les 180 rapports reçus pour la première session de la CEACR, 70 ont fait l'objet d'«observations» de sa part, et elle a également formulé un certain nombre de remarques et de suggestions sur la forme et le contenu des formulaires de rapport. L'année suivante, la CEACR a noté dans son rapport que les gouvernements avaient fourni les renseignements sur la base de ses commentaires antérieurs¹⁷.

Relations entre la CEACR et la Commission de l'application des normes de la Conférence dans les premières années

En ce qui concerne les relations entre la CEACR et la Commission de l'application des normes, au moment de la création des deux commissions, la Commission de l'application des normes devait s'appuyer, pour son examen, sur le résumé des rapports annuels établi par le Directeur général et sur le rapport de la CEACR. Au début, la Commission de l'application des normes désignait des «sous-rapporteurs», qui étaient chargés de procéder à un examen complémentaire des rapports annuels, mais elle a mis un terme à cette pratique en 1932 pour éviter une duplication inutile des travaux de la CEACR¹⁸. En lieu et place, la Commission de l'application des normes a décidé de se concentrer sur les questions de principe ou sur les faits qui se dégageraient de ses discussions.

La Commission de l'application des normes a indiqué très tôt que le rapport de la CEACR constituait la base de ses discussions, l'examen qu'elle menait elle-même indépendamment se limitant aux rapports parvenus trop tard pour être examinés par la commission d'experts. Elle examinait alors toutes les observations formulées par la CEACR, en même temps que les informations subséquentes reçues des gouvernements et les avis exprimés par des délégués. Malgré ce «double examen» des rapports, les méthodes de travail de la CEACR et de la Commission de l'application des normes se sont peu à peu différenciées. Alors que la CEACR examinait les rapports et autres informations écrites qui lui étaient soumis par le Bureau, le mode opératoire de la Commission de l'application des normes a évolué, la possibilité étant désormais offerte aux Etats Membres de présenter des explications, oralement ou par écrit. Dès 1928, la Commission de l'application des normes a reconnu que le rapport produit par la CEACR avait son utilité, et le Conseil d'administration a décidé de proroger le mandat de la CEACR pour une autre année, étant entendu qu'il serait reconduit tacitement chaque année, à moins que des objections ne soient soulevées à cet égard¹⁹.

Puis, afin d'inciter les Etats Membres à soumettre leurs rapports en temps utile, la Commission de l'application des normes a déclaré dans son rapport de 1939 que ce processus de double examen mettait les Etats Membres sur un pied d'égalité pour le contrôle de l'application des conventions ratifiées. Elle a ajouté que l'examen des rapports effectué par la CEACR et elle-même différait à certains égards: la CEACR était composée d'experts indépendants, et son contrôle se limitait généralement à l'examen attentif de la documentation qui lui est soumise par les gouvernements intéressés. En revanche, la Commission de l'application des normes était un organe tripartite composé de représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs, et il lui est plus facile d'aller au-delà de la simple question de la conformité et de contrôler, dans la mesure du possible, l'application pratique courante des conventions en question²⁰. La Commission de l'application des normes a expliqué que, dans ce système de contrôle et d'examen mutuel, «... le travail préparatoire accompli par les experts tient une place d'importance primordiale»²¹.

Période d'après-guerre

La CEACR et la Commission de l'application des normes n'ont pas pu fonctionner entre 1940 et 1945. Après la seconde Guerre mondiale, l'OIT a réexaminé son rôle, notamment en ce qui concerne l'activité normative et le mécanisme de contrôle. Ainsi, la deuxième évolution importante du système de contrôle s'est produite en 1946, lors de l'adoption d'amendements à la Constitution de l'OIT. Ces amendements entraînaient un élargissement du champ du contrôle, compte étant tenu de l'expérience acquise par la CEACR et la Commission de l'application des normes au cours des années qui ont précédé la guerre. Les réformes reconnaissaient le rôle important des normes dans la réalisation des objectifs de l'OIT. Comme en témoignent les comptes rendus de la Conférence, les amendements à la Constitution de l'OIT que la Conférence a adoptés à sa 29^e session (Montréal, septembre-octobre 1946) prévoyaient de développer considérablement le système des rapports et informations que les Etats Membres devaient communiquer sur l'application des conventions et recommandations. Au cours de cette session, il a été débattu du fait que, bien que le système en vigueur avant la guerre ait donné une impression assez fiable de la mesure dans laquelle les lois nationales étaient conformes aux normes internationales du travail, il ne donnait pas une image claire de la mesure dans laquelle ces lois étaient effectivement appliquées. Les amendements de 1946 ont donc apporté des modifications importantes à un certain nombre d'articles de la Constitution, notamment les articles 10, 19 et 22, 26 à 34, 35 et 37. Parmi ces modifications, les suivantes revêtent une importance particulière:

- i) l'obligation de tout Membre de faire rapport sur les mesures prises pour soumettre aux autorités nationales compétentes les conventions et recommandations nouvellement adoptées par la Conférence;
- ii) l'obligation de soumettre, à la demande du Conseil d'administration, des informations et des rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations;
- iii) l'obligation de communiquer les rapports et informations requis en vertu des articles 19 et 22 aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs du Membre concerné.

Depuis 1947, ni la Conférence ni le Conseil d'administration n'ont apporté d'autres modifications au mandat des organes de contrôle. Toutefois, le Conseil a modifié leurs méthodes de travail, notamment en ce qui concerne le nombre de membres de la CEACR, la classification des conventions et des recommandations, les formulaires de rapport ainsi que la durée du cycle et le calendrier de présentation des rapports. Au fil des ans, les organes de contrôle ont aussi constamment modifié eux-mêmes leurs méthodes de travail (voir ci-après, section 3).

Contacts directs et assistance technique

Si le travail de la CEACR se fait essentiellement par écrit, à l'occasion de son 40^e anniversaire, en 1967, la commission a présenté une suggestion qui a conduit à la mise en place l'année suivante de la procédure de contacts directs, qui consiste en l'organisation de missions sur place dans le pays visant à renforcer le dialogue avec les gouvernements, les employeurs et les travailleurs, l'objectif étant de résoudre les problèmes que pose l'application de la convention. Cette procédure lancée par la CEACR a été développée plus avant par la Commission de l'application des normes, avec l'appui du Conseil d'administration. Initialement destinée à aborder des problèmes ayant trait à l'application de conventions ratifiées, la procédure de contacts directs a été étendue en 1973 aux difficultés à satisfaire aux obligations constitutionnelles de soumission des conventions et recommandations aux autorités compétentes ou de soumission de rapports et informations au titre des articles 19 et 22 de la Constitution, et aux obstacles éventuels à la ratification. Cette procédure est depuis lors couramment utilisée et a donné de bons résultats.

Au début des années 1970, plus de 150 conventions avaient alors été adoptées. Entre-temps, la décolonisation, en particulier, a entraîné non seulement l'accroissement du nombre de Membres de l'Organisation, le portant à 121, mais également une transformation de la formulation et du contrôle des normes internationales du travail. La mise en place de clauses de flexibilité dans les conventions et, plus généralement, de normes moins axées en priorité sur le respect de la législation que sur une orientation rationnelle des politiques et des institutions nécessaires à la réalisation de la justice sociale dans les Etats nouvellement indépendants, a encouragé de plus en plus la commission d'experts et la Commission de l'application des normes à inviter les Etats Membres à recourir aux activités de coopération technique de l'Organisation, qui étaient en expansion progressive.

Composition de la CEACR: d'hier à aujourd'hui

Avant l'adoption de la résolution de 1926 instituant la CEACR, le président et rapporteur de la Commission de l'article 408 expliquaient que la méthode de désignation des membres de la CEACR devait être laissée à la discrétion du Conseil d'administration, mais que ces membres «devraient essentiellement être choisis sur la base de leurs qualifications spécialisées et sur aucune autre, quelle qu'elle soit»²². Les critères de nomination à la CEACR ont connu une certaine continuité, alors que le nombre des experts et l'équilibre géographique qu'ils représentaient ont évolué rapidement en réponse à l'accroissement de la charge de travail de la CEACR et à la diversification des Membres de l'OIT. En 1927 et 1928, la CEACR se composait de huit experts et d'un membre suppléant. Les experts étaient initialement désignés pour la durée de la période d'essai de deux ans pour laquelle la CEACR avait été instituée²³, mais, à compter de 1934, ils ont été désignés pour une période renouvelable de trois ans²⁴. Le nombre des experts est ainsi passé de 10 en 1928 à 11 en 1932, l'un de ces experts venant désormais d'un pays «extra européen». En 1939, la CEACR comptait 13 membres, neuf d'entre eux venant de pays européens et quatre de pays non européens.

En 1945, le Conseil d'administration a désigné neuf experts pour pourvoir les 13 sièges vacants, qui correspondaient au nombre de sièges autorisé avant la deuxième Guerre mondiale. Cinq d'entre eux avaient été membres de la CEACR avant 1939. Suite à une demande de la CEACR tendant à ce que sa composition, qui était tombée à 10 membres, soit renforcée et à ce que les nouveaux experts soient qualifiés pour examiner l'application des conventions dans les territoires non métropolitains, en mars 1948, le Conseil d'administration a nommé trois nouveaux experts, dont la première femme.

En 1951, la Commission de l'application des normes a recommandé que le Conseil d'administration étudie la possibilité de prolonger la durée des sessions et d'accroître à nouveau le nombre des membres de la CEACR²⁵. Dès le début des années 1950, les sessions de la CEACR ont été portées à une semaine et demie en moyenne et le nombre de ses membres est passé de 13 à 17.

En novembre 1962, le Conseil d'administration a nommé un membre supplémentaire, de manière à assurer une représentation géographique plus large. La composition de la CEACR est ainsi passée à 18 membres en 1962 puis à 19 en 1965 et à 20 en 1979. La question de l'équilibre géographique au sein de la CEACR a gagné en importance avec l'accroissement du nombre des Membres de l'OIT, et les mandants ont discuté de l'importance à accorder aux qualifications individuelles des experts plutôt qu'à la diversité géographique. Certains ont rappelé que «cette diversité géographique, même si elle était importante, n'était pas ce qui comptait le plus», étant donné que «les principales qualités attendues des membres de la commission étaient la compétence, l'intégrité et la capacité d'étudier de manière comparée des dispositions de législations nationales et des instruments de l'OIT»²⁶.

En 2002, la CEACR a décidé que ses membres exerceraient leurs fonctions pendant une durée limitée à quinze ans, soit un nombre maximum de quatre renouvellements après le premier mandat de trois ans. Les experts ont également décidé d'élire leur président(e) pour une période de trois ans, renouvelable une fois.

Aujourd'hui, les 20 membres de la commission sont des experts juridiques de haut niveau (juges de la Cour internationale de Justice, des cours suprêmes nationales ou d'autres tribunaux, ainsi que des professeurs de droit spécialisés dans les questions du travail) nommés par le Conseil d'administration pour des mandats renouvelables de trois ans. Comme indiqué plus haut, les nominations ont toujours été faites à titre personnel par des personnes reconnues comme impartiales et possédant les compétences techniques et l'indépendance requises. Dès le début, ces caractéristiques ont été jugées d'une importance cruciale pour faire en sorte que les travaux de la commission jouissent de la plus haute autorité et crédibilité. Les experts ne sont en aucun cas des représentants de gouvernements et cette indépendance est garantie par le fait qu'ils sont nommés par le Conseil d'administration sur recommandation du Directeur général et non sur proposition des gouvernements des pays dont ils sont ressortissants.

2. Termes de référence et organisation des travaux de la commission

2.1 Termes de référence

La résolution de la Conférence de 1926, qui a conduit à la création de la commission d'experts, a décrit l'objectif de cette dernière comme étant «d'utiliser de la façon la meilleure et la plus complète» les rapports sur les conventions ratifiées. Depuis les réformes constitutionnelles de 1946, et conformément à son mandat révisé par le Conseil d'administration à sa 103^e session (Genève, 1947), la commission a été chargée d'examiner:

- i) les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;
- ii) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
- iii) les informations et rapports sur les mesures prises par les Membres, en vertu de l'article 35 de la Constitution.

La commission est également appelée à exercer certaines fonctions concernant les instruments adoptés par d'autres organisations internationales. En 1956, sur la base d'une demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, le Conseil d'administration a chargé la CEACR de l'examen des rapports des gouvernements relatifs à l'application du Code européen de sécurité sociale, en vue de vérifier la conformité sur ce plan de la législation des Etats ayant ratifié le code²⁷. La CEACR a commencé à procéder à cet examen à la suite de l'entrée en vigueur du Code, dans les années 1960.

A l'occasion de son 60^e anniversaire, en 1987, la commission d'experts a rappelé les principes fondamentaux qui sous-tendent ses travaux et a examiné son mandat et ses méthodes de travail²⁸. Elle a souligné que sa tâche consistait à indiquer dans quelle mesure la législation et la pratique de chaque Etat étaient conformes aux dispositions des conventions ratifiées et aux obligations que l'Etat avait contractées en vertu de la Constitution de l'OIT. Elle a ajouté 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 démarche, 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 Etats²⁹.

La commission a également rappelé cette année-là que, les conventions de l'OIT étant des normes internationales, la manière dont leur application est évaluée doit être uniforme et ne doit pas être affectée par des concepts inspirés de tel ou tel système social ou économique.

Méthodologie générale et rapport annuel de la CEACR

Les méthodes de travail de la commission d'experts ont évolué au fil des ans ainsi que dans le cadre de son mandat général. La commission d'experts détermine ses propres méthodes de travail en toute indépendance. Actuellement, elle se réunit une fois par an à Genève pendant près de trois semaines en novembre-décembre et son rapport est examiné à la session suivante de la Conférence internationale du Travail³⁰. Ses séances se tiennent à huis clos et ses délibérations et ses documents sont confidentiels. Lorsque la commission traite d'instruments ou de questions relevant de la compétence d'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies, des représentants de ces institutions peuvent être invités à assister à la séance. La commission attribue à chacun de ses membres la responsabilité initiale d'un groupe de conventions ou d'un sujet. Les rapports et les informations reçus suffisamment à temps par le Bureau sont transmis au membre intéressé avant la session. L'expert responsable de chaque groupe de conventions ou d'un sujet peut prendre l'initiative de consulter d'autres membres. En outre, tout autre expert peut demander à être consulté, avant que les conclusions préliminaires ne soient soumises à la commission en séance plénière, sous la forme de projets de commentaires. A ce stade, la rédaction est laissée à l'entière discrétion de l'expert responsable. Toutes les conclusions préliminaires sont ensuite soumises, pour approbation, à l'examen de la commission en séance plénière.

La documentation dont dispose la commission comprend: les informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports ou à la Commission de l'application des normes de la Conférence; les textes législatifs, les conventions collectives et les décisions judiciaires pertinents; les informations fournies par les Etats sur les résultats des inspections; les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs; les rapports d'autres organes de l'OIT (tels que les commissions d'enquête ou le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration); et les rapports sur les activités de coopération technique.

Bien que les conclusions de la commission fassent traditionnellement l'objet d'un accord unanime entre ses membres, les décisions peuvent néanmoins être prises à la majorité. Si tel est le cas, la commission a pour pratique établie d'inclure dans son rapport l'opinion dissidente des membres qui le souhaitent ainsi que les réponses de l'ensemble de la commission. Le rapport de la commission est tout d'abord soumis au Conseil d'administration pour information et ses conclusions finales sont présentées sous la forme suivante:

- a) *Partie I*: un rapport général dans lequel la commission passe en revue les questions générales concernant les normes internationales du travail et les instruments internationaux correspondants et rend compte de la mesure dans laquelle ils sont mis en œuvre.
- b) *Partie II*: des observations adressées à certains pays sur l'application de conventions ratifiées, sur l'application de conventions dans des territoires non métropolitains et sur l'obligation de soumettre les instruments aux autorités compétentes.

- c) *Partie III*: une étude d'ensemble des instruments à propos desquels les gouvernements ont été invités à fournir des rapports en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, laquelle est publiée en tant que volume distinct.

Présenté en session plénière de la Conférence en juin de chaque année, le rapport annuel de la CEACR est examiné par la Commission de l'application des normes, qui, comme indiqué plus haut, est une commission tripartite permanente de la Conférence. La Commission de l'application des normes passe en revue les conclusions figurant dans le rapport de la CEACR et choisit un certain nombre d'observations à examiner. Les gouvernements mis en cause dans ces observations sont invités à lui donner des précisions sur le problème dont il est question. Au terme du débat, la Commission de l'application des normes formule des conclusions dans lesquelles elle recommande aux gouvernements des mesures à prendre pour remédier aux difficultés décelées ou les invite à demander l'assistance technique du BIT. Dans son rapport général, elle attire l'attention sur des situations particulièrement préoccupantes dans des paragraphes spéciaux³¹.

Observations et demandes directes

Dans le but de mener ses travaux avec efficacité, la commission d'experts a jugé utile dans de nombreux cas d'attirer l'attention des gouvernements sur la nécessité de donner effet à certaines dispositions des conventions ou de communiquer des informations complémentaires sur certains points. Ses commentaires sont rédigés soit sous la forme d'«observations», qui sont reproduites dans le rapport de la commission, soit sous la forme de «demandes directes», qui ne sont pas publiées dans le rapport de la commission, mais sont communiquées directement aux gouvernements intéressés et sont disponibles en ligne³².

En règle générale, les observations sont formulées dans les cas les plus graves ou les plus persistants de manquements aux obligations. Elles soulignent des divergences importantes entre les obligations découlant d'une convention et la législation et/ou la pratique correspondantes des Etats Membres. Elles peuvent porter sur l'absence de mesures visant à donner effet à une convention ou visant à donner suite de manière appropriée aux demandes de la commission. Elles peuvent aussi, le cas échéant, mettre en valeur un cas de progrès.

Les demandes directes permettent à la commission d'entretenir un dialogue continu avec les gouvernements, le plus souvent lorsque les questions abordées sont de nature essentiellement technique. Elles peuvent aussi servir à clarifier certains points lorsque l'information disponible ne permet pas d'apprécier pleinement dans quelle mesure les obligations sont remplies. Les demandes directes servent aussi à examiner les premiers rapports soumis par les gouvernements quant à l'application des conventions, faisant office de premier dialogue avec un gouvernement.

La commission a toujours attaché une grande importance à la clarté des critères de distinction entre les observations et les demandes directes, aux fins de la visibilité, de la transparence et de la cohérence de ses travaux ainsi que de

la sécurité juridique dans le temps. Cette distinction est l'aboutissement d'une longue gestation initiée en 1957. Cette année-là, la commission a commencé à adresser des commentaires directement aux gouvernements au lieu de les inclure dans son rapport. Cette distinction entre observations et demandes directes a permis à la commission de simplifier la procédure en cas de demande d'informations supplémentaires concernant les commentaires sur les points de moindre importance et de réduire la taille de son rapport, et, par la même occasion, d'éclaircir progressivement les questions d'importance secondaire avec des gouvernements qui se trouvent aux premiers stades de leur développement institutionnel. Les critères impliquent un examen attentif du calendrier et des questions de fond. Même si ces critères peuvent sembler clairs à première vue, leur application nécessite parfois un subtil examen. La commission a besoin d'une marge raisonnable d'appréciation dans ce domaine, pour pouvoir maintenir le dialogue avec les gouvernements et faciliter les progrès effectifs dans l'application des conventions ratifiées.

Notes spéciales (doubles notes de bas de page)

En réponse aux demandes faites par la Commission de l'application des normes, la commission d'experts a commencé, en 1957, à recenser des cas graves et urgents pour lesquels les gouvernements étaient invités à fournir des informations à la Commission de l'application des normes. Ces notes spéciales de la CEACR sont communément appelées «*doubles notes de bas de page*». La commission indique par ces notes de bas de page ajoutées à la fin de ses commentaires les cas pour lesquels, du fait de la nature des problèmes rencontrés dans l'application des conventions en question, elle a jugé approprié de demander au gouvernement de communiquer un rapport plus tôt que ce qui était prévu et, dans certains cas, de fournir des informations complètes à la prochaine session de la Conférence.

Pour déterminer les cas dans lesquels elle insère ces notes de bas de page, la commission s'appuie sur les critères de base suivants:

- la gravité du problème; la commission souligne à ce propos qu'il est important d'envisager le problème dans le cadre d'une convention particulière et de tenir compte des questions qui touchent aux droits fondamentaux, à la santé, à la sécurité et au bien-être des travailleurs, ainsi qu'à tout effet préjudiciable, notamment au niveau international, sur les travailleurs et les autres catégories de personnes protégées;
- la persistance du problème;
- l'urgence de la situation; l'évaluation d'une telle urgence est nécessairement liée à chaque cas, selon des critères types en matière de droits de l'homme, tels que des situations ou des problèmes qui menacent la vie et dans lesquels un préjudice irréversible est prévisible; et
- la qualité et la portée de la réponse du gouvernement dans ses rapports ou l'absence de réponse aux questions soulevées par la commission, notamment les cas de refus caractérisé et répété de la part de l'Etat de se conformer à ses obligations³³.

Une nouvelle dynamique concernant l'amélioration des méthodes de travail au cours des dernières décennies

L'examen par la commission d'experts de ses méthodes de travail est un processus qui se poursuit depuis sa création et dans le cadre duquel la commission a toujours pris dûment en considération les avis exprimés par les mandants tripartites. En ce qui concerne son examen des rapports des gouvernements et des commentaires des partenaires sociaux, la commission a souvent rappelé qu'elle se fondait exclusivement sur des documents écrits, qu'il n'y avait pas d'audience ni de possibilité de présenter des arguments oraux.

Année après année, la commission d'experts s'est efforcée de fournir une évaluation rigoureuse, cohérente et impartiale du respect des conventions ratifiées, en n'ayant de cesse d'améliorer pas à pas ses méthodes de travail afin de produire des commentaires plus accessibles, plus précis et plus concis. Cette démarche a été nécessaire non seulement pour donner des orientations claires aux gouvernements, mais aussi pour faciliter l'action de suivi et l'assistance technique du Bureau.

Sous-commission sur les méthodes de travail

Dans la mesure où la commission, dans le cadre du mandat qui lui est confié par la Conférence et le Conseil d'administration, est habilitée à examiner et à réviser ses propres méthodes de travail, elle a décidé, en 2001, d'accorder une attention particulière à la rédaction de son rapport de façon à en rendre plus accessible la teneur et à sensibiliser ainsi un lectorat plus large à l'importance des dispositions des conventions et de leur application pratique. L'examen par la CEACR de ses méthodes de travail a été motivé par les discussions du Conseil d'administration sur les activités normatives de l'OIT, ainsi que par le souci de maîtriser une charge de travail croissante. L'année suivante, afin d'orienter ses réflexions sur la question avec efficacité et exhaustivité, la commission d'experts a décidé de créer une sous-commission³⁴. Composée à l'origine d'un noyau de membres et ouverte à tout membre désireux de participer à ses travaux, la sous-commission sur les méthodes de travail avait pour mandat d'examiner non seulement les méthodes de travail de la commission au sens strict, mais aussi tout sujet connexe à cette question, ainsi que de faire des recommandations appropriées à la commission. La sous-commission examine donc les conditions de travail de la CEACR dans le but de renforcer l'efficacité et l'efficience de cette dernière, en s'efforçant de rationaliser le contenu de son rapport et l'organisation de ses travaux pour en améliorer la transparence et la qualité.

La sous-commission s'est réunie trois fois entre 2002 et 2004. La CEACR a examiné les questions portant sur ses méthodes de travail en séance plénière lors de ses sessions de 2005 et 2006. Entre 2007 et 2011, la sous-commission s'est réunie à chaque session de la commission.

Evolutions récentes

En 2013, la commission d'experts a tenu, pour la première fois, une réunion informelle d'information avec les représentants gouvernementaux. Au cours de cette réunion, les membres de la commission d'experts ont souligné une fois de plus que la commission tient son mandat de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration. Ils ont en outre fourni des informations sur un certain nombre d'aspects ayant trait à leurs travaux, entre autres: un bref historique de la commission et de l'évolution de sa composition et de son mandat; son rôle dans le cadre du système de contrôle de l'OIT, en mettant l'accent sur sa relation avec la Commission de l'application des normes de la Conférence; les sources d'informations qu'elle utilise pour mener à bien ses travaux, les travaux préparatoires et l'examen des commentaires pendant ses séances plénières. La commission d'experts a ajouté que ses efforts en vue de rationaliser ses commentaires avaient pour seul but d'améliorer la cohérence, la qualité et la visibilité de ses travaux, sans faire de compromis sur le fond³⁵.

Une autre évolution importante de ses méthodes de travail a eu lieu en 2017. Sur la base de la discussion qui a eu lieu à la sous-commission sur les méthodes de travail, la commission d'experts a décidé d'instituer une pratique consistant à lancer des «appels d'urgence» dans les cas répondant aux critères suivants:

- défaut d'envoi des premiers rapports pour la troisième année consécutive;
- absence de réponse à des observations graves et urgentes d'organisations d'employeurs et de travailleurs pendant plus de deux ans;
- absence de réponse à des répétitions relatives à un projet de législation lorsque sont survenus des faits nouveaux³⁶.

En outre, l'année suivante, conformément aux orientations du Conseil d'administration, la CEACR a poursuivi sa pratique récente consistant à présenter un seul commentaire regroupant tous les problèmes d'application que rencontre un pays à propos de diverses conventions connexes. Des commentaires regroupés ont ainsi été formulés dans les domaines de la sécurité sociale, des questions maritimes, des salaires, du temps de travail, de la sécurité et de la santé au travail, de l'inspection du travail et du travail des enfants. Cela a permis à la CEACR de ne pas répéter les mêmes commentaires pour des conventions portant sur le même sujet et a aussi contribué à une plus grande cohérence dans la façon dont les informations concernant des questions connexes sont traitées pour chaque pays. Un des avantages pour les pays concernés est que les commentaires sont plus faciles à lire et que les questions qu'ils devront aborder font l'objet d'une analyse plus cohérente et plus globale.

Enfin, il convient de rappeler que tout au long de ces années, à mesure que la charge et les méthodes de travail, ainsi que les responsabilités de la commission évoluaient, les principes d'objectivité, d'impartialité et d'indépendance qui animent ses travaux n'ont pas changé. Elle continue d'examiner l'application des conventions, des protocoles et des recommandations, ainsi que des obligations constitutionnelles y relatives d'une manière uniforme pour tous les Etats.

Les efforts entrepris étant destinés à conférer davantage de visibilité à ses travaux, cette approche ne peut que, d'une part, faciliter les travaux au sein de la Commission de l'application des normes, et d'autre part, aider les mandants tripartites – en particulier les gouvernements – à mieux saisir le sens des demandes de la CEACR. Cela peut contribuer à améliorer la mise en œuvre et le respect des normes internationales du travail.

2.2 Discussions récentes et explications concernant le mandat de la commission

Bien que la Commission se livre à un exercice qui comporte un certain degré d'interprétation des normes internationales et que ses observations aient acquis au fil des ans une force morale considérable, il convient de souligner qu'en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, seule la Cour internationale de Justice est compétente pour donner des «interprétations définitives» des conventions. Il est donc plus exact de souligner que les observations de la commission d'experts constituent des évaluations de la conformité de la législation nationale d'un Etat Membre avec les conventions qu'il a ratifiées, et non des interprétations définitives. Pour procéder à de telles évaluations, la CEACR a rappelé au cours des années que, conformément aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, il peut être fait appel aux travaux préparatoires d'un instrument lorsque le 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 et pour déterminer le sens lorsque l'interprétation: a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. Dans le cadre de l'OIT, il est fait référence simultanément au texte de la norme internationale du travail et à ses travaux préparatoires. Il s'agit là de respecter les contributions des mandants tripartites à l'élaboration de l'instrument, et la structure tripartite unique de l'OIT qui donne une voix égale aux travailleurs, aux employeurs et aux gouvernements pour veiller à ce que les vues des partenaires sociaux soient fidèlement reflétées dans les normes du travail et dans l'élaboration des politiques et des programmes.

Le consensus tripartite sur le système de contrôle de l'OIT est donc un paramètre important pour les travaux de la commission d'experts qui, bien qu'elle soit un organe indépendant, n'a jamais fonctionné de manière autonome. Les divergences de vues entre les mandants peuvent donc avoir une incidence sur les travaux de la commission et obligent celle-ci à veiller tout particulièrement au respect rigoureux de son mandat et de ses principes fondamentaux d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité.

Récents éclaircissements

A la suite de tensions au niveau du consensus tripartite concernant certains aspects du système de contrôle qui ont atteint leur paroxysme au début des années 2010, la commission a rappelé, au cours de sa session de novembre 2012 que,

depuis 1947 et pendant plus de cinquante ans, elle s'est exprimée régulièrement sur son mandat et ses méthodes de travail. Depuis 2001, elle le fait de manière encore plus approfondie grâce aux travaux de sa sous-commission sur ses méthodes de travail (voir section 2.1 plus haut). Dans son rapport de 2013, la CEACR a formulé plusieurs observations détaillées au sujet de son mandat dans le but d'aider les mandants de l'OIT à comprendre son action³⁷. A cette occasion, elle a rappelé que trois éléments sont particulièrement importants: i) elle a souligné de manière répétée son statut d'organe indépendant, impartial et objectif, dont les membres sont désignés par le Conseil d'administration – organe tripartite – à titre personnel précisément en raison de ce statut d'impartialité et d'indépendance; ii) elle a souvent précisé que, si son mandat ne l'autorise pas à donner des interprétations définitives des conventions, pour pouvoir s'acquitter de sa mission consistant à évaluer l'application et la mise en œuvre des conventions, elle devait analyser et exprimer son avis sur la portée juridique et le sens de certaines de leurs dispositions; iii) à compter, à tout le moins, des années 1950, elle a exprimé son avis sur la signification de certains instruments de l'OIT en des termes qui relevaient inévitablement d'un vocabulaire d'interprétation.

La commission a en outre souligné que son mandat découle de trois grands principes. Premièrement, l'analyse et l'évaluation du sens du texte font logiquement partie intégrante de l'application des conventions ratifiées. A cet égard, elle a observé qu'il lui appartenait de signaler à l'attention de la Commission de l'application des normes: i) toutes pratiques ou normes nationales qui ne seraient pas conformes aux conventions, ce qui passe inévitablement par une évaluation et donc un certain degré d'interprétation de la législation nationale et des termes de la convention; ii) conformément à ses méthodes de travail, les cas de progrès dans l'application des normes, ce qui, là encore, présuppose un certain degré d'interprétation.

Deuxièmement, l'égalité et l'uniformité de traitement dans l'application des conventions est un gage de sécurité juridique. La commission a souligné à cet égard que la démarche qu'elle suit en examinant le sens des conventions fait une priorité de l'égalité et de l'uniformité de traitement entre les Etats quant à l'application pratique. Cela est essentiel pour mettre en exergue les principes de légalité qui incitent les gouvernements à accepter ses avis concernant l'application d'une convention et, de cette manière, apportent le degré de sécurité indispensable au bon fonctionnement du système de l'OIT.

Troisièmement, la commission a souligné que ses membres, à savoir des personnes indépendantes faisant autorité par leur connaissance du droit et leur expérience directe de divers systèmes juridiques nationaux dans le cadre desquels les conventions sont appliquées, contribuent à garantir une large acceptation, au sein de l'OIT, de ses avis sur le sens des conventions. L'indépendance de la commission est un aspect inhérent à la profession de chacun de ses membres, ceux-ci étant principalement des juges de juridictions nationales et internationales et des professeurs de droit du travail et de droit humanitaire. Cette indépendance découle également du processus selon lequel ses membres sont choisis. En effet, ils ne

sont pas choisis par les gouvernements, les employeurs ou les travailleurs, mais par le Conseil d'administration sur recommandation du Directeur général. Cette association d'indépendance, d'expérience et d'expertise contribue à asseoir la légitimité de la commission au sein de la communauté de l'OIT.

Dans son rapport de 2013, la commission a en outre rappelé que ses avis et ses conclusions, à caractère non contraignant, s'adressent aux gouvernements, aux partenaires sociaux et à la Commission de l'application des normes, conformément au rôle bien établi qu'elle a dans la structure de contrôle de l'OIT. Tout en étant consciente que les orientations qu'elle propose sont accueillies avec sérieux dans certains cadres, qu'il s'agisse de tribunaux nationaux ou d'instances internationales, la commission estime qu'il s'agit là d'un juste hommage à son indépendance et à son impartialité, ainsi qu'à la valeur de persuasion qui s'attache à ses analyses et ses conclusions non contraignantes. La commission a rappelé que ces analyses ou ces conclusions ne pouvaient faire autorité dans un sens «contraignant» que si un tribunal ou un instrument international, ou un tribunal national en décidait ainsi en toute indépendance.

La commission a également mis l'accent sur le travail de fond qu'elle accomplit individuellement et collectivement en examinant l'application des conventions, travail qui se trouve enrichi par un échange intensif d'opinions provenant d'une multiplicité de sources juridiques, sociales et culturelles. Enfin, la commission a rappelé que son mandat doit nécessairement être perçu dans le cadre de la Constitution de l'OIT, qui affirme que les buts et objectifs de l'Organisation sont l'élimination de l'injustice, de la misère et des privations, et l'instauration de la justice sociale comme moyen de garantir une paix universelle et durable.

Enfin, la commission a rappelé que les orientations qu'elle propose font partie de ce qu'il est convenu d'appeler le paysage juridique international. De la même manière que fonctionnent les organes de contrôle indépendants créés au sein des organisations du système des Nations Unies pour traiter des droits de l'homme et des droits du travail, les opinions ou les conclusions – sans caractère contraignant – de la commission d'experts ont pour but de guider l'action des Etats Membres de l'OIT en raison de leur rationalité et de leur force de persuasion, de la source de leur légitimité et de leur prise en compte de l'ensemble des réalités nationales, y compris les informations venant des partenaires sociaux. Parallèlement, la commission a fait observer que ce n'est que devant les organes du mécanisme de contrôle de l'OIT que les partenaires sociaux peuvent exprimer leurs préoccupations touchant à l'application des conventions.

A la suite de ces observations détaillées, en 2014, la commission d'experts a décidé d'intégrer dans son rapport la déclaration ci-après concernant son 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 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 tribunaux³⁸.

En 2015, la commission a noté que le Conseil d'administration avait favorablement accueilli l'exposé de son mandat (lequel est désormais repris dans tous ses rapports annuels), exposé qui a également reçu le soutien des mandants tripartites³⁹.

2.3 Informations traitées par la commission (rapports soumis par les gouvernements et commentaires des partenaires sociaux)

Cycle de présentation des rapports

Comme indiqué plus haut, l'article 22 de la Constitution de l'OIT invite les gouvernements des Etats Membres de l'OIT à fournir des rapports détaillant les mesures qu'ils ont prises en droit et dans la pratique pour appliquer les conventions de l'OIT qu'ils ont ratifiées. Aux termes de cet article, le Conseil d'administration peut également décider sous quelle forme et à quel moment les rapports sur telle ou telle convention doivent être communiqués. Pendant les premières années qui ont suivi la création de l'OIT, les rapports des conventions ratifiées devaient être envoyés chaque année, mais le cycle de présentation des rapports a été progressivement étendu afin de réduire la charge de travail des gouvernements et de la CEACR. Depuis 2012, il convient de présenter les rapports concernant les huit conventions fondamentales et les quatre conventions de gouvernance tous les trois ans. Le cycle de présentation de rapports pour toutes les autres conventions, qui était de cinq ans depuis 1993, a été porté à six ans à la suite d'une décision prise par le Conseil d'administration en novembre 2018. Il est toutefois possible de demander la présentation de rapports à des intervalles plus courts. Par exemple, la CEACR peut demander à un gouvernement d'adresser dans un délai plus court le rapport sur telle ou telle convention en réponse aux commentaires qu'elle a formulés sur le rapport précédent du gouvernement. Tous les rapports attendus dans le courant d'une année doivent parvenir au Bureau entre le 1^{er} juin et le 1^{er} septembre de l'année en question afin d'être examinés lors de la session de la CEACR en novembre.

En outre, le Conseil d'administration, dans sa décision de novembre 2018, a dit comprendre que la commission d'experts continuerait d'examiner, de préciser et, si nécessaire, d'élargir les critères permettant de rompre ce cycle⁴⁰. La commission a donc procédé à la révision des critères précités. Elle a indiqué qu'elle examinerait l'application d'une convention technique même si cela n'était pas prévu au calendrier du cycle de présentation des rapports si elle recevait des observations des organisations d'employeurs ou de travailleurs, compte étant tenu des éléments suivants:

- la gravité du problème et ses effets préjudiciables sur l'application de la convention;
- la persistance du problème; et
- la pertinence et la portée de la réponse du gouvernement dans ses rapports ou l'absence de réponse aux questions soulevées par la commission, notamment les cas de refus caractérisé et répété de la part de l'Etat de se conformer à ses obligations.

Enfin, il est important de souligner que, comme le fonctionnement du système de contrôle repose essentiellement sur les informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports, la commission d'experts et la Commission de l'application des normes considèrent, depuis plusieurs années, que les cas de manquement des Etats Membres à leurs obligations à cet égard devraient faire l'objet d'une attention aussi soutenue que ceux relatifs à la non-application des conventions ratifiées.

Participation des organisations d'employeurs et de travailleurs

Au cours des premières années de fonctionnement du système de contrôle, la CEACR tout comme la Commission de l'application des normes se sont inquiétées à plusieurs reprises de l'absence de commentaires émanant des organisations d'employeurs et de travailleurs, eu égard à la question ajoutée en 1932 dans les formulaires de rapport. Ce n'est qu'en 1953 que la CEACR a pu constater la présence de commentaires formulés par des organisations de travailleurs de deux pays. En 1959, elle a indiqué que neuf pays avaient fait parvenir des observations⁴¹.

Au début des années 1970, la CEACR a commencé à accorder une attention particulière à l'obligation faite aux membres, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de communiquer leurs rapports aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, ce qui devait favoriser une plus grande participation de ces derniers. Au cours de cette période, la convergence de vues du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs sur la promotion du respect des normes a conduit à une nouvelle évolution des travaux de la CEACR. Ce facteur, conjugué à la croissance du mouvement syndical international, a contribué à accroître la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs au processus de contrôle de l'application des normes. Au milieu des années 1970, une série de mesures avaient été prises pour renforcer le tripartisme dans les activités de l'OIT, y compris sur le plan du contrôle, ce qui avait entraîné des changements

importants dans le volume de travail et les méthodes de travail de la CEACR. A la suite de l'adoption de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, il est devenu obligatoire pour les Etats qui l'avaient ratifiée de consulter les représentants des employeurs et des travailleurs sur certaines questions se rapportant aux normes, y compris pour les rapports sur les conventions ratifiées.

Jusqu'au début des années 1980, la plupart des commentaires étaient soumis en même temps que les rapports des gouvernements, et quelques-uns seulement étaient communiqués directement à l'Organisation. En 1986, la CEACR a pu constater une augmentation considérable du nombre de commentaires reçus, qui est passé de 9 en 1972 à 149 en 1985. Les années suivantes ont été marquées par une augmentation encore plus importante du nombre de commentaires émanant des organisations d'employeurs et de travailleurs, lequel est passé de 183 en 1990 à 1 004 en 2012 et à 1 325 en 2017. Une légère baisse (due au fait que le nombre de soumissions à l'étude d'ensemble a été moindre) a été constatée en 2018, les observations reçues étant au nombre de 745.

Ces dernières années, la commission a systématiquement rappelé que la contribution des organisations d'employeurs et de travailleurs était essentielle à l'évaluation par la commission de l'application des conventions dans la législation et la pratique nationales. Les Etats Membres sont tenus, au titre de l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, de communiquer aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs des copies des rapports transmis en application des articles 19 et 22 de la Constitution. Le respect de cette obligation constitutionnelle a pour objet de permettre aux organisations d'employeurs et de travailleurs de participer pleinement au contrôle de l'application des normes internationales du travail. Dans certains cas, les gouvernements transmettent les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs avec leurs rapports, en ajoutant parfois leurs propres commentaires. Toutefois, ces dernières années, dans la majorité des cas, les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs ont été envoyées directement au Bureau qui, conformément à la pratique établie, les transmet aux gouvernements concernés pour commentaires afin de respecter le principe d'équité de la procédure. Lorsque la commission constate que des observations n'entrent pas dans le champ d'application de la convention ou ne contiennent pas d'informations de nature à enrichir son examen de l'application de la convention, elle n'en fait pas mention dans ses commentaires. Autrement, les observations reçues des organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent être traitées, suivant le cas, dans une observation ou une demande directe.

A sa 86^e session (2015), la commission a apporté les précisions suivantes sur l'approche générale élaborée au cours des années concernant le traitement des observations émanant d'organisations d'employeurs et de travailleurs. La commission rappelle que, pour une année pendant laquelle le rapport est dû, lorsque les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs ne sont pas communiquées avec le rapport du gouvernement, elles doivent être reçues par le Bureau le 1^{er} septembre au plus tard, afin de laisser au gouvernement concerné

un délai raisonnable pour répondre et permettre ainsi à la commission d'examiner les questions soulevées à sa session la même année. Les observations qui sont reçues après le 1^{er} septembre ne seront pas examinées au fond en l'absence de réponse du gouvernement, sauf dans des cas exceptionnels. Au fil des ans, la commission a défini les cas exceptionnels comme étant ceux dans lesquels les allégations sont suffisamment étayées et où la situation doit être traitée d'urgence, que ce soit parce qu'ils portent sur des questions de vie ou de mort ou parce que des droits humains fondamentaux sont en jeu ou encore parce que l'inaction pourrait occasionner un dommage irréparable. En outre, les observations se rapportant à des propositions ou projets de loi peuvent également être examinées par la commission en l'absence de réponse du gouvernement, dès lors que cet examen pourrait être d'une certaine utilité pour le pays au stade de la rédaction de la proposition ou du projet⁴².

***Rapports sur les conventions non ratifiées:
d'un examen purement technique aux études d'ensemble***

À la suite de l'amendement constitutionnel de 1946 et d'une décision du Conseil d'administration en 1948, la CEACR a examiné pour la première fois en 1950 des rapports de gouvernements sur les conventions non ratifiées. L'analyse et les conclusions de la CEACR, qui ont été soumises à la Commission de l'application des normes, ont pris la forme d'une étude visant à dresser un tableau complet de l'état de la législation et de la pratique dans tous les pays sur certaines questions importantes relevant de la compétence de l'OIT, l'accent étant mis sur les raisons qui empêchent ou retardent la ratification des conventions.

Les années suivantes, l'examen des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations a pris de l'importance. En novembre 1955, en vue de renforcer l'action de la Commission de l'application des normes, le Conseil d'administration a approuvé une proposition de sa Commission du règlement et de l'application des conventions et recommandations, soutenue par la Commission de l'application des normes, tendant à ce que la CEACR réalise, outre un examen technique de l'application des conventions, une étude sur des questions d'ordre général comme les différentes positions de l'ensemble des gouvernements quant à l'application de certaines conventions et recommandations. Ce type d'étude, connue aujourd'hui sous le nom d'«étude d'ensemble», devait porter sur les conventions et les recommandations sélectionnées en vue de la soumission de rapports au titre de l'article 19 de la Constitution. Les rapports demandés au titre de l'article 19 étant regroupés autour d'un ou de deux thèmes centraux chaque année, il a été proposé que les rapports présentés au titre de l'article 22 de la Constitution soient également pris en considération. Cette pratique a été approuvée tant par la Commission de l'application des normes que par le Conseil d'administration afin de permettre «un examen plus complet de la situation existant dans les différents pays dans le domaine couvert par ces conventions»⁴³. La CEACR a effectué son premier examen de ce type en 1956 et, à compter de cette année-là, la Commission de l'application des normes a systématiquement examiné les études d'ensemble de la CEACR.

Aujourd'hui, ces études d'ensemble permettent à la commission d'experts d'examiner les progrès et les difficultés signalées par les gouvernements dans l'application des normes du travail, de préciser la portée de ces normes et quelquefois d'indiquer les moyens de surmonter les obstacles à leur application. Ce faisant, les études d'ensemble donnent également des orientations importantes aux législateurs des pays, ainsi qu'à l'OIT, sur d'éventuelles mesures à prendre en ce qui concerne les normes. Plus récemment, les études d'ensemble ont joué un rôle déterminant pour éclairer les travaux des discussions récurrentes de la Conférence internationale du Travail, lesquelles réexaminent périodiquement l'efficacité des différents moyens d'action de l'Organisation, notamment les activités normatives, pour répondre aux réalités et besoins divers des Etats Membres concernant chacun des objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent. On peut s'attendre à ce qu'elles servent de plus en plus de fondement aux travaux du Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes – organe récemment créé –, qui est chargé de faire en sorte que l'OIT dispose d'un corpus clair, solide et à jour de normes internationales du travail qui intègre les mutations du monde du travail, afin de protéger les travailleurs et de tenir compte des besoins des entreprises durables.

Rapports concernant la soumission des instruments aux autorités compétentes

En vertu paragraphes 5 b), 6 b) et 7 b) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les Etats Membres sont, en règle générale, tenus de soumettre à l'autorité ou aux autorités compétentes chaque instrument adopté dans les 12 mois suivant son adoption, en vue de le transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. Ces Etats Membres doivent ensuite soumettre au Bureau un rapport détaillant les mesures qu'ils ont prises à cet égard.

En 1954, le Conseil d'administration a approuvé pour la première fois un projet de mémorandum contenant des précisions sur la portée de l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes. Ce mémorandum a été révisé pour la dernière fois en 2005. Il décrit la portée de l'obligation et la finalité et les objectifs de la soumission, à savoir qu'elle tend essentiellement à encourager les Etats à prendre des mesures au niveau national en vue de la ratification et de la mise en œuvre des instruments et à les porter à la connaissance de la population. Le mémorandum donne en outre des indications sur la forme que doit prendre la soumission, les délais à respecter et d'autres aspects techniques.

Dans son rapport annuel, la CEACR analyse les informations concernant la soumission des instruments et formule des commentaires en cas de manquement à cette obligation.

3. Synergies entre les différents organes de contrôle de l'OIT

Le système de contrôle de l'OIT a dû évoluer au fil du temps pour faire face à l'évolution des réalités et des enjeux de la société. Comme indiqué plus haut, ces divers mécanismes ont longtemps été cités comme étant parmi les plus sophistiqués et les plus efficaces du système international, probablement parce qu'ils sont le résultat d'une action combinée des différents organes de l'OIT – les organes de contrôle, la Conférence et le Conseil d'administration. Alors que le système régulier de contrôle est axé sur l'examen des rapports périodiques présentés par les Etats Membres sur les mesures qu'ils ont prises pour mettre en œuvre les dispositions des conventions ratifiées et pour donner effet aux conventions non ratifiées et aux recommandations (articles 19, 22, 23 et 35), les procédures spéciales (une procédure de réclamation et une procédure de plainte d'application générale – articles 24 et 26 à 34 – ainsi qu'une procédure spéciale pour la liberté syndicale) sont quant à elles régies par des mécanismes déclenchés par la soumission d'une plainte.

Cela étant, les différentes procédures de contrôle de l'OIT et leur interconnexion ont un but commun: garantir l'application effective des normes internationales du travail, et en particulier des conventions ratifiées. Par conséquent, elles s'appliquent à des obligations auxquelles les Etats Membres de l'Organisation ont librement consenti en ratifiant les conventions, bien que les obligations découlant d'instruments non ratifiés constituent elles aussi tout un pan de l'action des organes de contrôle.

La CEACR et la Commission de l'application des normes de la Conférence: deux organes complémentaires qui se renforcent mutuellement

Comme indiqué plus haut, la commission d'experts a été créée en même temps que la Commission de l'application des normes de la Conférence. Bien qu'il y ait parfois eu des différences d'approche entre les deux commissions, elles ont établi une relation de collaboration solide et chacune s'appuie sur le travail de l'autre. En fait, un esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité a toujours prévalu dans les relations de la CEACR avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes. La commission d'experts prend pleinement en considération les travaux de la Commission de l'application des normes, non seulement en ce qui concerne les questions générales relatives aux activités normatives et aux procédures de contrôle, mais aussi en ce qui concerne les questions spécifiques relatives à la manière dont les Etats remplissent leurs obligations dans le domaine des normes.

Au fil des ans, la Commission de l'application des normes et la CEACR ont régulièrement examiné leurs méthodes de travail avec le souci constant de coordonner les différentes procédures de contrôle afin qu'elles soient complémentaires

et se renforcent mutuellement. Jusqu'en 1955, la Commission de l'application des normes examinait tous les cas contenus dans les rapports de la CEACR. Au milieu des années 1950, les premières décisions ont été prises pour permettre à la CEACR et à la Commission de l'application des normes de faire face à leur charge de travail croissante. Une certaine division du travail s'est progressivement établie entre la Commission de l'application des normes et la CEACR. Au début, les deux commissions examinaient successivement toutes les questions soulevées par les rapports annuels. Toutefois, en 1955, la Commission de l'application des normes a adopté le «principe de sélection» afin de se concentrer uniquement sur les cas pour lesquels la CEACR avait mis au jour des divergences manifestes entre les dispositions des conventions ratifiées et la législation et la pratique nationales⁴⁴.

A partir des années 1990, deux pratiques ont renforcé la compréhension mutuelle entre la commission d'experts et la Commission de l'application des normes. Depuis 1993, les vice-présidents de la Commission de l'application des normes⁴⁵ sont invités chaque année à une session spéciale de la commission, leur assurant ainsi une tribune pour exprimer leurs vues, leurs propositions et leurs préoccupations. De son côté, conformément à une décision du Conseil d'administration, le Directeur général invite le président de la commission d'experts à prendre part aux sessions de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Cela fournit à la CEACR des indications sur la manière dont la Commission de l'application des normes de la Conférence, qui est tripartite, examine son rapport général, les cas qu'elle a sélectionnés pour examen sur la base du rapport de la commission d'experts et de son étude d'ensemble. Cette pratique a été jugée utile et a le pouvoir de renforcer davantage les rôles respectifs des deux organes.

En 1994, à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OIT, la CEACR a rappelé comment la pratique de ces deux commissions avait évolué au fil du temps et a conclu que la répartition des fonctions était «l'une des clés de la réussite du système de contrôle de l'OIT, dans la mesure où le caractère complémentaire de l'examen indépendant effectué par la commission d'experts et de l'examen tripartite de la Commission de l'application des normes de la Conférence permet le maintien d'un équilibre souhaitable pour le traitement des cas»⁴⁶.

Plus récemment, la commission d'experts a fait observer dans son rapport de 2015 qu'un dialogue transparent et continu entre les deux commissions était essentiel pour un fonctionnement harmonieux et équilibré du système normatif de l'OIT. La Commission de l'application des normes et la CEACR sont des organes distincts mais inextricablement liés en raison de l'interdépendance de leurs activités. Puis, dans son rapport de 2019, la CEACR a reconnu que sa nature indépendante contribuait à l'instauration d'un dialogue constructif que les deux organes entretenaient et que toute évolution du système de contrôle devrait être fondée sur les forces de ce système. Les normes internationales du travail constituent non seulement la principale source du droit international du travail, mais aussi le fondement du droit national du travail dans de nombreux pays du monde. Les normes internationales du travail ont réussi à exercer cette influence et à maintenir leur pertinence au fil des ans, en grande partie grâce aux observations des

organes de contrôle liant les conventions ratifiées aux circonstances nationales en constante évolution, et grâce à l'intégration de ces recommandations et observations dans de nombreuses décisions prises par les organes judiciaires nationaux. Les commentaires de la commission d'experts n'auraient pas eu les mêmes résultats s'ils n'avaient pas été renforcés par l'impact politique des débats au sein de la Commission de la Conférence dans un cadre tripartite. Une condition importante pour maintenir l'impact des observations des experts est d'assurer la cohérence entre les deux organes, sur la base de leurs mandats complémentaires et de la coopération qu'ils ont établie au fil du temps. En outre, consciente des synergies existantes entre les deux organes, la commission d'experts renvoie dans nombre de ses observations aux conclusions de la Commission de l'application des normes⁴⁷. Enfin, dans ses plus récents rapports, la commission d'experts rappelle qu'elle accorde une importance particulière aux conclusions de la Commission de l'application des normes, et examine soigneusement et systématiquement leur suivi dans ses propres commentaires.

La CEACR et les mécanismes fondés sur des plaintes

Comme on l'a vu plus haut, les mécanismes de contrôle, qu'il s'agisse des mécanismes réguliers ou des procédures dites spéciales, sont étroitement liés. En effet, les travaux de la commission d'experts servent souvent de base à ceux d'autres mécanismes de contrôle.

Selon une pratique du système de contrôle bien établie, la commission d'experts examine la suite donnée par les gouvernements aux recommandations des comités tripartites (article 24) et des commissions d'enquête (article 26). Les gouvernements concernés sont par conséquent priés d'indiquer dans les rapports qu'ils communiquent au titre de l'article 22 les mesures prises pour donner effet à ces recommandations. Les informations correspondantes sont ensuite examinées par les organes de contrôle. A ce titre, elles sont intégrées dans le dialogue entre le gouvernement, la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence. L'examen d'une affaire par la CEACR, puis par la Commission de la Conférence, peut être suspendu si le Conseil d'administration est saisi d'une réclamation ou d'une plainte portant sur le même dossier⁴⁸. Lorsque le Conseil a statué, la CEACR peut, dans le cadre du suivi qu'elle exerce à ce titre, examiner s'il a été donné suite aux recommandations de l'organe qui a instruit la réclamation ou la plainte.

En ce qui concerne plus précisément le Comité de la liberté syndicale, sa procédure comporte l'examen des mesures prises par les gouvernements pour donner suite aux recommandations qu'il a formulées. Les règles de procédure du comité veulent que, lorsqu'un Etat Membre a ratifié une ou plusieurs conventions sur la liberté syndicale, l'examen des aspects législatifs des recommandations adoptées par le Conseil d'administration soit souvent renvoyé par ce dernier devant la CEACR. Dans le paragraphe de conclusion des rapports du comité, l'attention de la commission est expressément attirée sur les éventuelles divergences entre la législation et la pratique nationales, d'une part, et les dispositions de la

convention, d'autre part. Il est toutefois clairement posé que le renvoi devant la commission n'empêche nullement le Comité de la liberté syndicale d'examiner la suite donnée à ses recommandations, compte tenu notamment de la nature et de l'urgence des questions traitées. Depuis son 236^e rapport (novembre 1984), le comité indique, dans l'introduction de son rapport, les cas qui ont été soumis à l'attention de la commission d'experts⁴⁹.

Synergies entre la CEACR et d'autres organes de contrôle relevant ou non du système des Nations Unies

Outre les autres organes et mécanismes de contrôle de l'OIT, la CEACR a également établi des liens avec d'autres organes de contrôle internationaux, notamment les organes conventionnels de l'ONU, qui contrôlent l'application des traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

Beaucoup de sujets abordés par les instruments de l'OIT concernent également les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Un certain nombre de garanties prévues dans ces instruments recoupent les obligations découlant des conventions de l'OIT. C'est le cas par exemple du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui prévoit notamment des garanties concernant la liberté syndicale et le droit d'organisation, la sécurité et la santé au travail ou une juste rémunération. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits des personnes handicapées ou la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale contiennent également d'autres dispositions recoupant celles des instruments de l'OIT.

Nombre de pays qui ont ratifié les conventions de l'OIT ont également ratifié les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et les dispositions correspondantes. En cas de non-respect de ces dispositions, le dossier est souvent traité à la fois par la CEACR et par un ou plusieurs organes de contrôle des Nations unies. Au fil des ans, cela a conduit au développement de synergies entre ces organes, les organes de l'ONU citant dans de nombreux cas les commentaires de la CEACR et invitant les gouvernements respectifs à y donner suite. De même, la CEACR a également, à maintes reprises, cité les observations formulées par les organes de contrôle de l'ONU dans ses rapports afin d'étayer ses propres déclarations⁵⁰.

Un certain nombre d'instruments multilatéraux régionaux traitent également de questions relatives aux normes de l'OIT, comme la Charte sociale européenne ou la Charte sociale des Amériques. Le Comité européen des droits sociaux a, quant à lui, établi des liens avec la CEACR pour les pays qui ont ratifié les instruments des deux organes⁵¹.

Sources de droit international appliquées au niveau national

La CEACR, de par ses commentaires sur le respect des normes internationales du travail, a également exercé une certaine influence sur les décisions des tribunaux nationaux et internationaux⁵². Dans de nombreux pays, les instruments internationaux ratifiés s'appliquent automatiquement au niveau national. Les tribunaux de ces pays sont ainsi en mesure d'invoquer les normes internationales du travail pour statuer sur des affaires pour lesquelles le droit national est inadapté ou muet, ou de s'inspirer des définitions énoncées dans ces normes, telles que celles du «travail forcé» ou de la «discrimination». L'utilisation de ces normes par les plus hautes juridictions de certains pays, ainsi que la CEACR l'observe depuis de nombreuses années, témoigne du fait qu'elles sont reconnues et appliquées au niveau national. Ainsi, les systèmes nationaux et internationaux de réglementation du travail sont une source d'inspiration mutuelle.

PARTIE II

Impact des travaux de la commission d'experts et analyse de cas de progrès

1. La raison d'être de l'identification des cas de progrès

En 1964, la CEACR s'est mise à consigner des cas de progrès dans son rapport, observant qu'un grand nombre de gouvernements avaient tenu compte des observations qu'elle avait formulées antérieurement et avaient modifié leur législation et/ou leur pratique en conséquence⁵³. Parmi les cas de progrès, la commission a formalisé en 1979 la distinction entre les cas pour lesquels elle exprime sa satisfaction et ceux pour lesquels elle exprime son intérêt⁵⁴. D'une manière générale, les cas pour lesquels elle exprime son intérêt portent sur des mesures qui sont suffisamment avancées pour augurer d'autres progrès et au sujet desquels la commission voudrait poursuivre le dialogue avec le gouvernement et les partenaires sociaux. La pratique de la commission a évolué de telle manière que les cas dans lesquels elle exprime son intérêt peuvent englober un large éventail de mesures. La considération primordiale est que les mesures concourent à la réalisation générale des objectifs de la convention considérée. Il peut s'agir:

- de projets de législation devant le Parlement ou d'autres propositions de modifications de la législation qui ont été transmises à la commission ou qui lui sont accessibles;
- de consultations au sein du gouvernement et avec les partenaires sociaux;
- de nouvelles politiques;
- de l'élaboration et de la mise en œuvre d'activités dans le cadre d'un projet de coopération technique ou suite à une assistance ou à des conseils techniques du Bureau;
- de décisions judiciaires; selon le niveau du tribunal, l'objet traité et la force de telles décisions dans un système juridique déterminé, les décisions judiciaires sont généralement considérées comme des cas d'intérêt, à moins qu'il n'y ait un motif irréfutable de noter une décision judiciaire particulière comme un cas de satisfaction.

La commission exprime sa satisfaction dans les cas où, suite aux commentaires qu'elle a formulés sur un problème particulier, les gouvernements ont pris des mesures, que ce soit par l'adoption d'une nouvelle législation, d'un amendement à la législation existante ou par une modification significative de la politique ou de la pratique nationales, réalisant ainsi une plus grande conformité avec leurs obligations découlant des conventions considérées. Lorsqu'elle exprime sa satisfaction, la commission indique au gouvernement et aux partenaires sociaux que,

selon elle, le problème particulier est réglé. Le fait de relever les cas de satisfaction a un double objectif:

- reconnaître formellement que la commission se félicite des mesures positives prises par les gouvernements pour faire suite à ses commentaires; et
- fournir un exemple aux autres gouvernements et aux partenaires sociaux qui font face à des problèmes similaires.

Lors de ses 80^e et 82^e sessions (2009 et 2011), la commission a apporté les précisions suivantes sur l'approche générale élaborée au cours des années concernant l'identification des cas de progrès:

- 1) L'expression par la commission de son intérêt ou de sa satisfaction ne signifie pas nécessairement qu'elle estime que le pays en question se conforme à la convention d'une manière générale, si bien que, dans le même commentaire, la commission peut exprimer sa satisfaction ou son intérêt sur une question particulière tout en exprimant par ailleurs son regret au sujet d'autres questions importantes qui, à son avis, n'ont pas été traitées de manière satisfaisante.
- 2) La commission tient à souligner qu'un constat de progrès est limité à une question particulière liée à l'application de la convention et à la nature des mesures prises par le gouvernement considéré.
- 3) La commission exerce son choix lorsqu'il s'agit de prendre note d'un progrès, en tenant compte de la nature spécifique de la convention et des circonstances particulières du pays considéré.
- 4) Le constat d'un progrès peut se référer à différentes sortes de mesures concernant la législation, la politique ou la pratique nationales.
- 5) Si elle exprime sa satisfaction ou son intérêt par rapport à l'adoption d'une législation ou à un projet de législation, la commission peut également envisager des mesures propres à assurer le suivi de leur application dans la pratique.
- 6) Dans l'identification des cas de progrès, la commission tient compte aussi bien des informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports que des commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs⁵⁵.

Si la reconnaissance des cas de progrès est devenue un élément essentiel des travaux de la commission d'experts, la mesure dans laquelle les personnes, travailleurs comme employeurs, ont bénéficié, souvent de manière durable, des changements législatifs et sociaux qui interviennent lorsque la législation ou la situation nationale est mise en conformité avec les normes internationales du travail peut parfois être difficile à mesurer. En effet, dans la pratique, on ne peut pas tout mesurer avec précision. Comme le montre l'expérience, la législation et son application effective est une question complexe. Pour les besoins de la présente publication, comme nous le verrons plus loin, il était nécessaire de faire certains choix, en veillant à ne pas tout analyser, mais en soulignant la diversité, la profondeur, la permanence et la progression de l'impact du travail effectué par la CEACR.

2. Contrôle préventif et question de causalité

Les difficultés rencontrées par les organes de contrôle de l'OIT et en particulier la CEACR pour aider les Etats Membres à éliminer les divergences entre la législation nationale et les instruments internationaux du travail ont des origines diverses. Premièrement, il peut exister des difficultés de nature économique ou sociale qui empêchent la mise en œuvre et le respect des conventions ratifiées par un Etat donné. Il s'agit parfois de ratifications prématurées, l'Etat marquant son adhésion au principe par sa ratification, mais n'ayant pas encore les moyens d'assurer l'application effective de la convention. Des problèmes similaires ont également été constatés par le passé dans le cas d'Etats qui viennent d'accéder à l'indépendance. Dans d'autres cas, des difficultés politiques peuvent retarder l'adoption de mesures visant à éliminer les divergences relevées par la commission. Les questions politiques peuvent aussi bien être des problèmes internes graves que des difficultés rencontrées par le gouvernement pour faire adopter par le Parlement les amendements nécessaires. Elles peuvent s'accompagner de difficultés d'ordre juridique, telles que celles que connaissent parfois les Etats fédéraux lorsque les mesures à prendre relèvent de la compétence des unités constitutives de la fédération⁵⁶.

Mais comme indiqué plus haut, l'impact des travaux de la commission d'experts dans le cadre du système général de contrôle ne saurait se mesurer uniquement à l'aune des cas de progrès recensés. A cet égard, l'impact indirect des travaux de la Commission ne doit pas être négligé. Dans la pratique, la commission d'experts peut exercer un contrôle préventif considérable. Cet impact est par nature difficile à quantifier. Il s'agit, par exemple, de l'analyse comparative des projets de lois mettant en évidence l'incompatibilité de certaines dispositions du projet de texte avec la convention concernée. Un tel examen, avant même l'entrée en vigueur de la loi, offre aux autorités législatives d'un Etat membre la possibilité d'apporter les modifications nécessaires. De ce fait, la loi ne fera probablement pas l'objet de commentaires de la commission d'experts par la suite, à moins que de réels problèmes d'application ne se posent.

En ce qui concerne le contrôle préventif, il convient également de mentionner les demandes directes que la CEACR adresse chaque année à certains gouvernements. Ces demandes directes, dans lesquelles la commission demande généralement des éclaircissements aux gouvernements et engage un dialogue avec eux, ne figurent pas dans le rapport de la commission. En conséquence, les mesures prises à la suite de demandes directes et leur efficacité n'apparaîtront jamais dans les chiffres des cas de progrès. En outre, la commission observe chaque année un certain nombre de cas dans lesquels il ressort du premier rapport sur l'application d'une convention que de nouvelles mesures de nature législative ou autre ont été adoptées peu avant ou après la ratification.

La question peut aussi parfois se poser de savoir comment établir un lien de causalité entre les observations de la commission d'experts et les mesures prises par les gouvernements concernés. Le processus de contrôle de l'application, pour

être efficace, requiert nécessairement un certain degré de collaboration de la part des Etats Membres. Les résultats des activités de la commission peuvent être mesurés à l'aune de toute une série de sources d'information, notamment les indications fournies par les gouvernements concernés, celles transmises par les organisations d'employeurs ou de travailleurs, les projets de lois présentés au Bureau et les demandes d'assistance technique. A cet égard, les informations qui peuvent être fournies par les organisations de travailleurs et d'employeurs revêtent une certaine importance car elles permettent à la commission de se tenir informée des cas dans lesquels, par exemple, le gouvernement concerné n'a pas fourni les informations demandées⁵⁷.

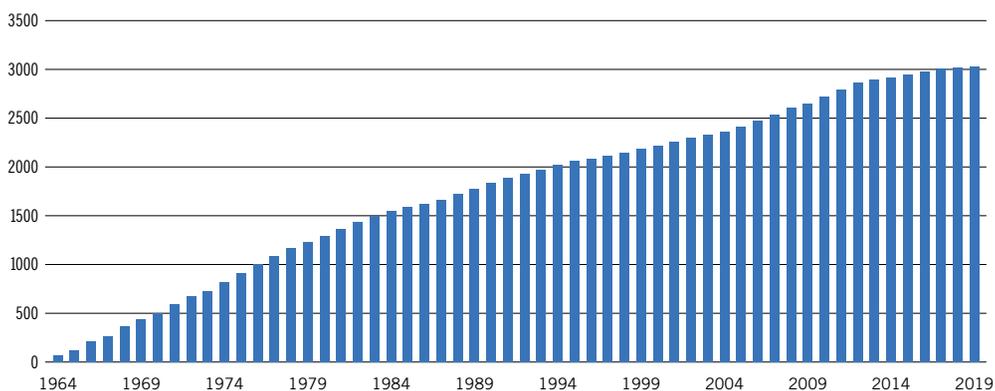
Le lien de causalité entre une observation de la commission d'experts et un cas de progrès peut être plus difficile à établir lorsque les commentaires de la commission n'ont pas donné lieu à une action immédiate et que plusieurs années se sont écoulées avant que le gouvernement concerné prenne les mesures nécessaires pour donner suite à ces commentaires. Dans de tels cas, il convient de rappeler que, tout au long de la période nécessaire, la commission d'experts – parfois parallèlement à d'autres organes du système de contrôle – continue de suivre le dossier en question, poursuivant son examen des problèmes d'application qui ont été rencontrés et répétant ses commentaires antérieurs jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de constater un changement allant dans le sens de ses observations.

Il est vrai que l'augmentation du nombre de cas de progrès au fil des ans est liée à l'augmentation du nombre de ratifications et du nombre de rapports soumis. Toutefois, les cas de progrès constatés par la CEACR ne sauraient être évalués uniquement sur la base de chiffres, qui ne peuvent à eux seuls prétendre brosser un tableau réel et détaillé de l'évolution de la situation. L'analyse doit donc être à la fois quantitative et qualitative.

Les figures ci-après donnent un aperçu statistique des cas de progrès enregistrés par la CEACR.

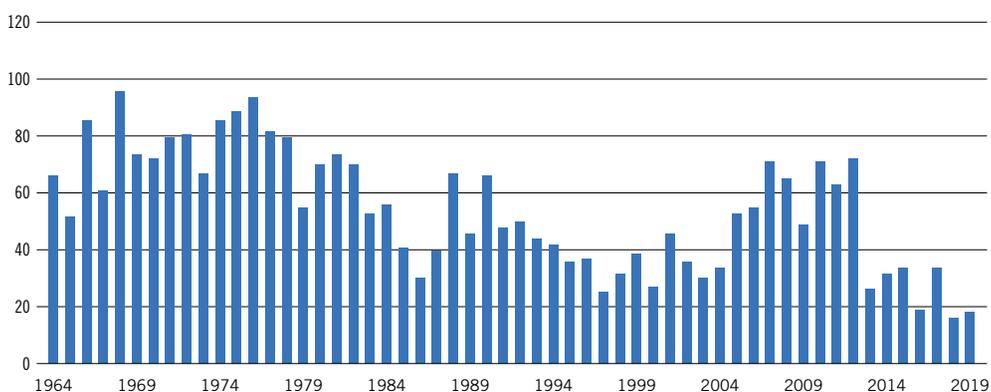
Depuis 1964, la CEACR enregistre le nombre de cas dans lesquels elle a pu exprimer sa **satisfaction** à la suite des mesures positives prises par les gouvernements sur la base de ses commentaires. En 2019, on dénombrait au total 3077 cas de ce type. Ce nombre n'a cessé d'augmenter au fil des ans (fig. 1).

Figure 1



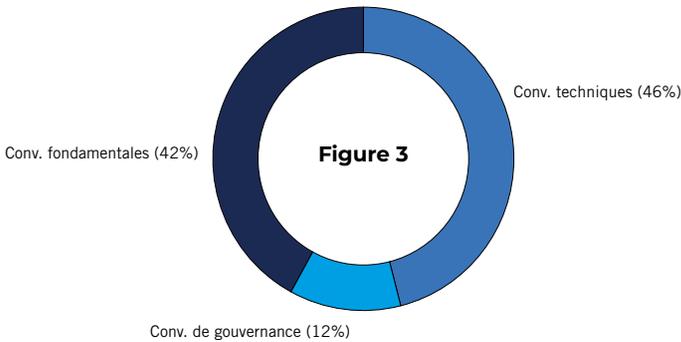
Depuis 1964, la CEACR a enregistré en moyenne 54 nouveaux cas de **satisfaction** par an (fig. 2).

Figure 2



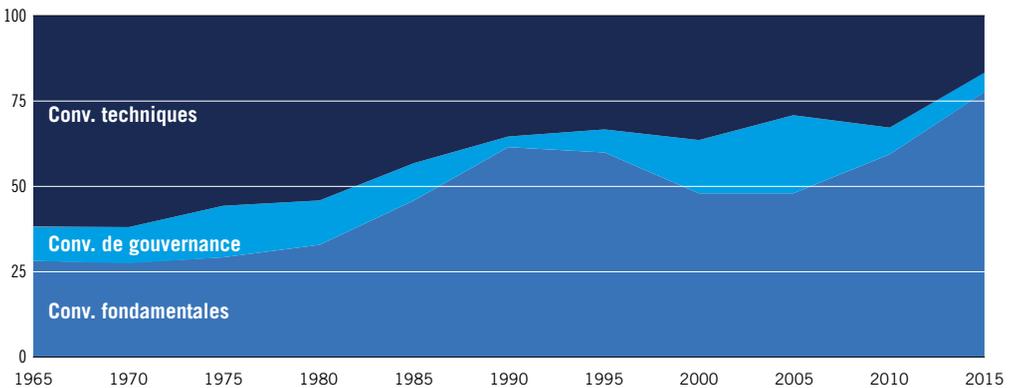
À partir de 2001, la CEACR a également commencé à enregistrer les cas dans lesquels elle exprimait son **intérêt**. En 2019, on comptait 4168 cas de ce type au total, 219 nouveaux cas étant enregistrés en moyenne chaque année.

En ce qui concerne la répartition des cas de **satisfaction** entre les différents types de conventions, on peut noter une répartition assez égale entre les conventions «fondamentales» et les conventions «techniques». Ces deux types de cas représentent environ 88 pour cent de l'ensemble des cas, les 12 pour cent restants étant des cas relevant de conventions relatives à la «gouvernance» (fig. 3).



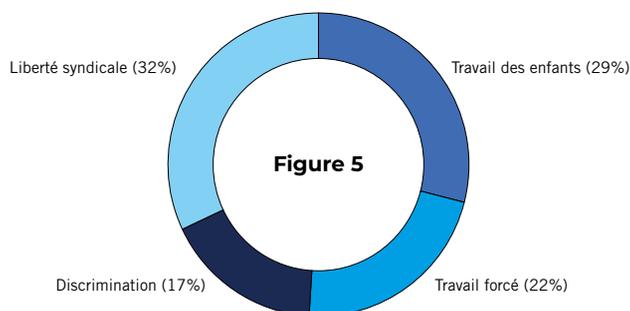
Toutefois, cette répartition a évolué au fil du temps, puisque la part des cas relatifs aux conventions «fondamentales» a régulièrement augmenté depuis les années 1980, à l'exception d'une légère baisse à la fin des années 1990 (fig. 4).

Figure 4 (%)



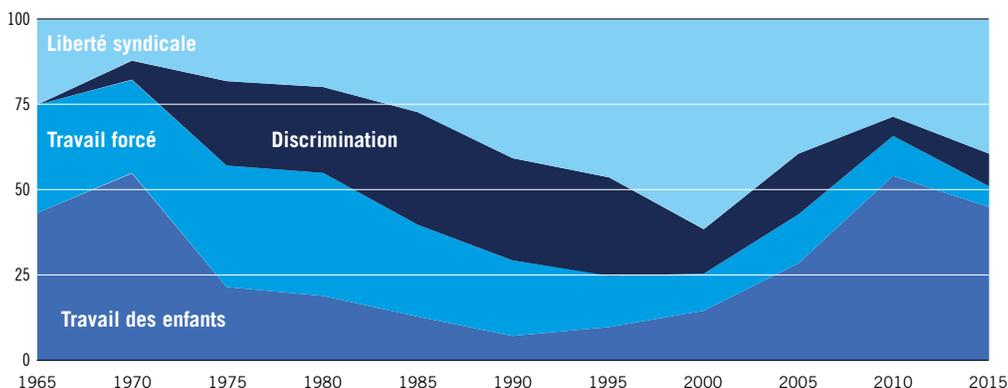
Cette tendance se reflète également dans la répartition des cas d'intérêt, que l'on ne recense que depuis 2001, et dont près de 50 pour cent ont trait aux conventions «fondamentales», 23 pour cent aux conventions relatives à la «gouvernance» et les 29 pour cent restants aux conventions «techniques».

Les cas concernant les conventions «fondamentales» sont assez également répartis entre les quatre thèmes que sont le «travail des enfants», le «travail forcé», la «discrimination» et la «liberté syndicale et négociation collective» (fig. 5).



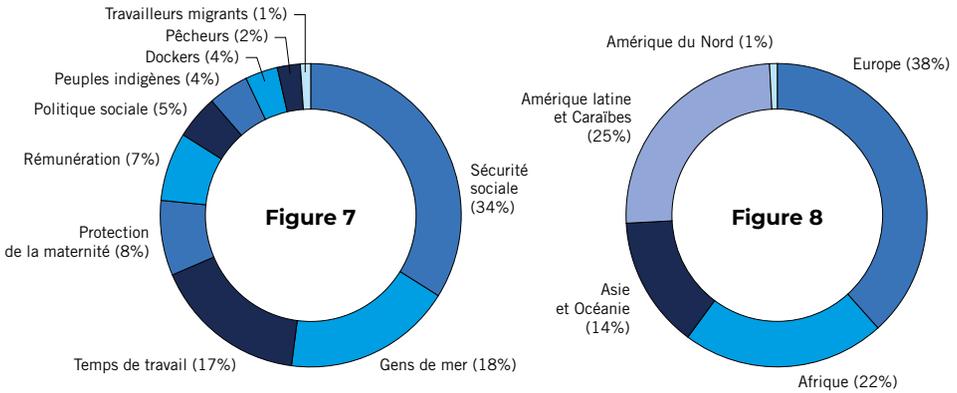
Cette répartition a cependant varié à plusieurs reprises au fil du temps. Ainsi, la proportion des cas de «travail forcé» et de «discrimination» a augmenté dans les années 1970, puis a diminué vers les années 2000; celle des cas de «liberté syndicale» a augmenté régulièrement depuis la fin des années 1970, puis a diminué sur une période plus courte, entre 2000 et 2010. Les cas de «travail des enfants», en revanche, ont connu deux pics, l'un dans les années 1970 et l'autre qui a commencé en 2000 et se poursuit encore aujourd'hui, coïncidant probablement avec l'adoption des conventions n^{os} 138 et 182 en 1973 et 1999 (fig. 6).

Figure 6 (%)



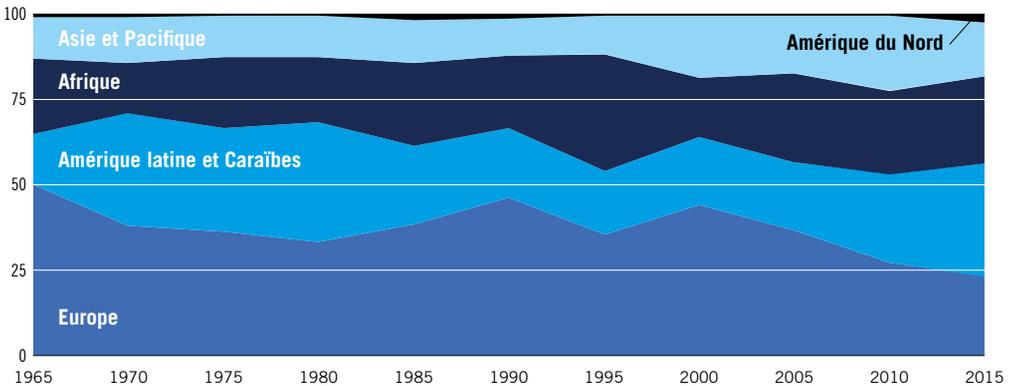
La plus grande proportion de cas de **satisfaction** enregistrés parmi les conventions «techniques» ont trait à la «sécurité sociale», aux «gens de mer» ainsi qu'au «temps de travail» et, dans une moindre mesure, à la «protection de la maternité» et à la «rémunération» (fig. 7).

La répartition régionale des cas de **satisfaction** est relativement équilibrée, même si l'Europe est la région la mieux placée (fig. 8).



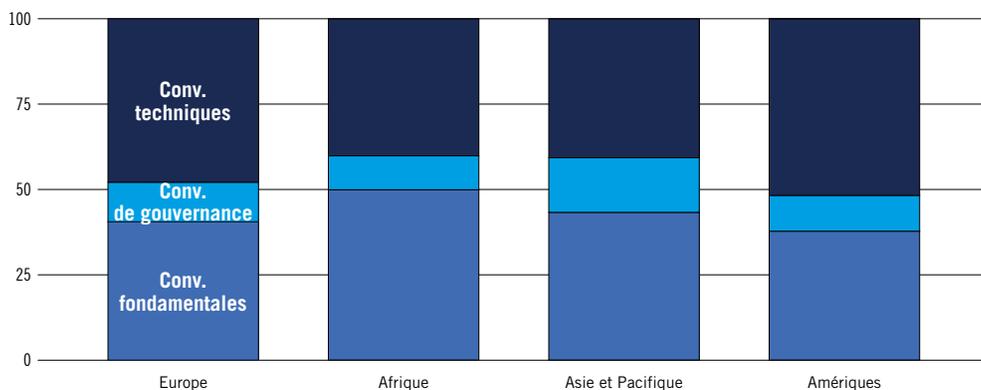
Toutefois, cette répartition a également évolué dans le temps. Ainsi, le recul au fil des ans des cas de **satisfaction** en Europe est l'une des tendances notables (fig. 9).

Figure 9 (%)



La répartition des cas de *satisfaction* par type est assez similaire d'une région à l'autre (fig.10).

Figure 10 (%)



Enfin, les synergies entre la CEACR et les autres organes de contrôle de l'OIT, en particulier la Commission de l'application des normes, se reflètent également dans le nombre de cas de progrès enregistrés.

3. Cas recensés

La section ci-après présente une sélection de cas de progrès répartis par sous-régions et pays. Comme indiqué plus haut, les exemples qui suivent ont été choisis dans un souci de représentativité régionale des cas de progrès les plus notables enregistrés, et ne prétendent nullement être exhaustifs. Dans l'impossibilité de tout énumérer, analyser et quantifier, il a été nécessaire de faire des choix en vue d'assurer une représentation géographique équitable et d'offrir une diversité de sujets traités dans les conventions. En outre, comme indiqué à la section 1 de la partie II, l'expression d'une satisfaction par la CEACR n'implique pas que le pays en question soit globalement en conformité avec la convention concernée, dans la mesure où, parfois, d'autres problèmes importants ne sont toujours pas réglés de façon adéquate.

Cas de progrès

a) Afrique

Eswatini

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Ce cas se rapporte à un certain nombre de lois du pays, qui limitaient considérablement la capacité des syndicats de s'organiser et d'exercer librement leurs activités. Pendant de nombreuses années, la CEACR a formulé des commentaires au sujet de ces lois, soulignant leur non-conformité aux articles 2, 3 et 10 de la convention n° 87. A la suite d'un long dialogue entre la CEACR et le gouvernement, auquel sont venus s'ajouter les observations de la Commission de l'application des normes de la Conférence et du Comité de la liberté syndicale, ainsi que l'assistance technique fournie par les experts du BIT, plusieurs amendements à ces lois ont été adoptés entre 2010 et 2017, répondant ainsi aux commentaires formulés par la CEACR⁵⁸.

Historique du cas

L'Eswatini est membre de l'OIT depuis 1975 et a ratifié 33 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 87.

Ce cas se rapporte à un certain nombre d'articles de la loi sur les relations professionnelles (IRA) de l'Eswatini ainsi qu'à d'autres lois et règlements que la CEACR jugeait non conformes aux articles 2 et 3 de la convention n° 87.

Ces lois, telles que la loi de proclamation de l'état d'urgence, la loi sur l'ordre public et la loi sur la répression du terrorisme, limitaient la capacité des syndicats d'engager des actions syndicales, et permettaient aux autorités de suspendre les grèves et autres activités collectives, telles que manifestations ou boycotts, pour des raisons de sécurité publique. La CEACR a également formulé des commentaires au sujet d'articles de l'IRA qui autorisaient le renvoi des conflits du travail

devant des instances d'arbitrage obligatoire dont les procédures étaient longues, ainsi que de la surveillance obligatoire des scrutins de grève par une commission d'arbitrage nationale.

En outre, la commission d'experts a formulé des commentaires sur des articles de la loi sur les relations professionnelles qui semblaient restreindre le droit d'organisation et d'autres droits syndicaux du personnel pénitentiaire, du personnel des services sanitaires et des travailleurs domestiques.

La CEACR s'est également inquiétée de l'effet potentiellement intimidant d'un certain nombre d'articles de cette loi, qui prescrivaient la responsabilité civile et pénale des dirigeants syndicaux en cas de dommages résultant d'actions collectives.

Enfin, la commission d'experts a mentionné des dispositions restreignant la capacité des travailleurs d'organiser librement leur gestion et leurs activités, telles que les lois autorisant la radiation des syndicats sous certaines conditions, ainsi que les restrictions légales à la désignation de candidats et à l'éligibilité aux fonctions syndicales.

Dialogue avec le gouvernement

En raison de la persistance des problèmes évoqués, dont certains remontent aux années 1960 et 1970, la commission d'experts a, pendant plusieurs décennies, formulé des observations à leur sujet, établissant un dialogue de longue durée avec le gouvernement. En outre, en raison de l'urgence de ce cas, il a également été examiné par la Commission de l'application des normes, qui en a discuté 15 fois depuis 1996, parfois une fois par an. Le Comité de la liberté syndicale a également traité plusieurs cas liés à ces questions, tels que le recours excessif aux lois d'urgence pour restreindre les activités syndicales et la radiation des syndicats, et a recommandé au gouvernement de modifier ces lois. Ces discussions et commentaires ont eu lieu parallèlement à plusieurs missions de contacts directs de l'OIT en Eswatini, y compris un certain nombre de missions de haut niveau, afin de fournir une assistance technique au gouvernement dans ses efforts pour résoudre ces questions.

Au fil du temps, ces efforts conjugués ont amené le gouvernement à prendre plusieurs mesures pour donner suite aux commentaires de la CEACR, apportant deux modifications importantes à l'IRA, qui ont été adoptées en 1996 et 2000. Ces réformes ont réglé un certain nombre de questions précédemment mises en évidence par la CEACR, mais elles ont également laissé d'autres questions en suspens et, parfois même, ont introduit des dispositions qui ont suscité de nouvelles préoccupations de la commission d'experts.

En 2005, la Commission de l'application des normes a instamment prié le gouvernement d'accepter une autre mission de haut niveau en Eswatini afin d'établir un cadre constructif de dialogue social et de discuter des divergences entre la législation nationale et la convention n° 87. Sur proposition de la mission, le gouvernement et les partenaires sociaux de l'Eswatini ont signé un accord par

lequel ils s'engagent à créer un comité consultatif tripartite spécial chargé de faire des recommandations aux autorités compétentes pour éliminer ces divergences. Entre-temps, le Conseil consultatif du travail (LAB) du Département du travail a également créé un comité spécial chargé de rédiger des amendements à la loi sur les relations professionnelles pour donner suite à certains des commentaires de la CEACR. Ce comité a soumis des propositions d'amendements en 2008.

Progrès dans l'application et voie à suivre

A la suite d'autres commentaires de la CEACR et de la Commission de l'application des normes, concernant le report de l'adoption des amendements proposés par le LAB et l'apparente inactivité du Comité consultatif tripartite spécial, ainsi que l'organisation d'une autre mission de haut niveau dans le pays, un nouvel amendement à l'IRA a été adopté en 2010. Il octroyait aux travailleurs domestiques le droit de se syndiquer, ramenait à 21 jours la durée des procédures d'arbitrage obligatoires en cas de conflits du travail et garantissait que les scrutins de grève ne pourraient être surveillés par une commission nationale d'arbitrage qu'à la demande d'un syndicat.

En outre, le gouvernement a indiqué qu'il avait entamé des discussions en vue de lever l'interdiction relative à certains droits syndicaux touchant les travailleurs des services sanitaires et le personnel pénitentiaire et de modifier la loi sur l'ordre public ainsi que les articles de l'IRA sur la responsabilité civile et pénale des dirigeants syndicaux. Il a également déclaré que la proclamation de l'état d'urgence susmentionnée avait été invalidée par un amendement constitutionnel adopté en 2006, ce que contestaient toutefois les partenaires sociaux.

La commission d'experts, dans une observation publiée dans son rapport de 2012, a pris note de cet amendement avec satisfaction, mais a également encouragé le gouvernement à régler les autres problèmes en suspens.

En 2014, un autre amendement à l'IRA a été adopté; il limitait l'interdiction de grève des services sanitaires au maintien d'un «service minimum» et modifiait les articles sur la responsabilité civile et pénale des dirigeants syndicaux en cas de grève, conformément aux commentaires formulés par la CEACR. La commission d'experts a pris note avec satisfaction de cet amendement dans son rapport de 2015. Les autres amendements proposés n'ont toutefois pas été adoptés car ils sont toujours en discussion au sein du Comité consultatif tripartite spécial, du LAB ainsi que du Cabinet.

En 2017, une autre réforme législative majeure a été adoptée, en réponse aux nombreux autres commentaires de la CEACR restés sans suite. De nouvelles lois portant modification de la loi sur l'ordre public et de la loi sur la suppression du terrorisme ont été adoptées, dans lesquelles les dispositions susceptibles de permettre la répression déraisonnable de l'action collective par les autorités ont été supprimées. Par ailleurs, l'Assemblée législative a adopté une nouvelle loi sur les services correctionnels, qui reconnaît pleinement le droit du personnel des services correctionnels, et donc du personnel pénitentiaire, de se syndiquer.

Dans son rapport de 2019, la commission d'experts a pris note de ces nouveaux changements avec satisfaction et a félicité le gouvernement et les autres parties prenantes pour leurs efforts dans la mise en œuvre des réformes et pour les progrès considérables réalisés, qui ont réglé de nombreux problèmes qui étaient depuis longtemps en suspens. La CEACR a également encouragé le gouvernement à poursuivre ses efforts pour faire en sorte que cette nouvelle législation soit pleinement appliquée et ainsi être en conformité avec la convention.

Mali

Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951

Le cas se rapporte à un problème de longue date concernant le Code du travail du Mali de 1992, en particulier sa disposition sur l'égalité de rémunération, qui ne faisait référence qu'à une rémunération égale pour «des conditions de travail égales» et non à la notion plus large de «rémunération égale pour un travail de valeur égale» comme le prévoit l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 100. Constatant cette divergence, la CEACR, pendant plusieurs années et dans de nombreux commentaires publiés dans ses rapports, a engagé un dialogue avec le gouvernement, lui demandant de modifier la disposition en question afin qu'elle reflète pleinement les exigences de l'article 2, paragraphe 1. Ces commentaires ont fini par déclencher un processus de réforme dans le pays, lequel a abouti à la modification du Code du travail, qui intègre désormais le principe de «valeur égale»⁵⁹.

Historique du cas

Le Mali est Membre de l'OIT depuis 1960 et a ratifié 34 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 100.

En 1992, un nouveau Code du travail a été promulgué dans le pays dont l'article L.95 garantissait l'égalité de rémunération des travailleurs, quel que soit leur sexe, à «conditions égales de travail, de qualification professionnelle et de rendement». Prenant note de ces informations, la CEACR a rappelé que le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale prescrit à l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 100 était plus large que la simple égalité salariale à «conditions égales de travail» prévue par le Code, car il ne se limite pas à une comparaison entre types de travail analogues, mais aussi entre types de travail dont les conditions peuvent être différentes tout en étant de même valeur.

Face à cette divergence, la commission d'experts, dans une demande directe formulée en 1993, a demandé au gouvernement de revoir la disposition de sa législation eu égard à ce principe.

Dialogue avec le gouvernement

Dans sa réponse aux commentaires de la CEACR, le gouvernement a indiqué en 1994 que, selon lui, l'article L.95 ne contrevenait à l'article 2, paragraphe 1, de la convention puisque cette disposition veillait à ce qu'il n'y ait pas d'écart salarial entre hommes et femmes, pour autant que le rendement des uns et des autres soit égal. Dans une autre demande directe formulée en 1995, la commission d'experts a toutefois réitéré que, la façon dont l'article L.95 était libellé, ne faisant référence qu'à des «conditions de travail égales»; il ne garantissait pas l'égalité de rémunération à des travailleurs effectuant un travail de valeur égale et qu'en conséquence le principe de la convention n'était pas pleinement appliqué. La commission a réitéré ces commentaires dans ses rapports suivants en 1997, 1999 et 2000.

Dans son rapport de 2001, le gouvernement a reconnu le principe de «valeur égale» et a indiqué que l'application de ce principe était effectivement garantie au Mali, puisqu'il figurait dans plusieurs conventions collectives et qu'il était également prévu dans la loi. Suite à la demande formulée par la CEACR dans son rapport de 2002 de fournir des exemples de telles conventions collectives ou dispositions légales, le gouvernement, dans ses rapports suivants, n'a cependant pas été en mesure de fournir d'exemples concrets. La commission d'experts, dans ses rapports de 2002, 2003, 2005, 2006, 2007 et 2008, s'est donc vue dans l'obligation de réitérer ses commentaires précédents et a demandé au gouvernement de faire rapport sur les mesures concrètes prises pour assurer l'application du principe de rémunération égale pour un travail de valeur égale.

A la suite de ces commentaires continus de la CEACR, le gouvernement, dans son rapport de 2008, a annoncé qu'une révision du Code du travail en vigueur avait eu lieu et que de nouvelles propositions législatives visant à mettre le Code en conformité avec la convention avaient été présentées. Il n'a toutefois pas précisé le contenu exact de ces propositions. Dans son rapport de 2009, la commission d'experts a exprimé l'espoir que l'article L.95 serait modifié dans le cadre de ce processus de réforme pour y incorporer le principe de «valeur égale», et a demandé au gouvernement de communiquer des informations plus détaillées sur les propositions législatives.

Dans ses rapports de 2010 et 2014, le gouvernement a confirmé que la réforme législative visait effectivement à modifier l'article L.95, mais n'a pas fait état de progrès concrets dans l'adoption d'un nouveau texte de loi qui garantirait l'intégration du principe de «valeur égale». La CEACR a donc de nouveau réitéré ses précédents commentaires dans deux autres demandes directes formulées en 2011 et 2015, priant instamment le gouvernement de poursuivre la réforme et de mettre l'article L.95 du Code du travail en conformité avec le paragraphe 2, paragraphe 1, de la convention n° 100.

Le dialogue avec le gouvernement a pris une autre dimension en 2016, lorsque le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (ONU), dans ses observations finales, s'est joint à la commission d'experts pour demander au gouvernement de modifier sa législation afin de garantir l'application du principe de «valeur égale».

Progrès dans l'application et voie à suivre

En 2017, un amendement au Code du travail, portant modification de l'article L.95, a finalement été adopté. Dans une observation publiée dans son rapport de 2018, la CEACR a noté avec satisfaction que le nouvel article L.95 contenait une définition du terme «rémunération», qui correspondait à celle de la convention, et reflétait pleinement le principe de rémunération égale des hommes et des femmes pour un travail de valeur égale car il prévoit que «[t]out employeur est tenu d'assurer, pour un même travail ou un travail de valeur égale, l'égalité de rémunération entre les salariés, quel que soient leur origine, leur sexe, leur âge, leur statut, leur handicap». L'article prévoit en outre que «[l]es catégories et classifications professionnelles, ainsi que les critères de promotion professionnelle doivent être communes aux travailleurs des deux sexes» et que «[l]es méthodes d'évaluation des emplois doivent reposer sur des considérations objectives». La commission d'experts a donc demandé au gouvernement de la tenir informée de l'application concrète de cette nouvelle loi et l'a encouragé à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la pleine application du principe de rémunération égale pour un travail de valeur égale à tous les travailleurs du Mali.

Namibie

Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

Ce cas se rapporte à des lacunes relevées dans la législation namibienne concernant l'application de l'article 3 b) et c) de la convention n° 182 concernant l'interdiction de l'utilisation, du recrutement ou de l'offre d'enfants aux fins de la prostitution, de la pornographie ou de toute activité illicite. Après la parution d'un certain nombre de commentaires de la CEACR, dans lesquels celle-ci a instamment prié le gouvernement de traiter ces questions et de se conformer à la convention, ainsi que de commentaires analogues du Comité des droits de l'enfant (ONU), une nouvelle loi sur la prise en charge et la protection des enfants, qui suppléait totalement aux lacunes relevées, a été adoptée en 2015⁶⁰.

Historique du cas

La Namibie est Membre de l'OIT depuis 1978 et a ratifié 15 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 182 en 2000.

Après avoir reçu le premier rapport du gouvernement sur l'application de la convention, la commission d'experts a demandé un complément d'information sur l'application de l'article 3 b) concernant l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques, ainsi que de l'article 3 c), concernant l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, dans deux demandes directes adressées au gouvernement en 2004 et en 2006.

Après avoir reçu la réponse du gouvernement, la CEACR, dans une autre demande directe adressée en 2008, a noté que la loi namibienne de 1980 sur les pratiques immorales contenait une disposition interdisant l'utilisation ou l'offre d'enfants à des fins de prostitution par leurs parents ou tuteurs, et une disposition punissant le fait d'inciter toute femme à se prostituer. Elle a fait observer que l'article 3 b) de la convention n'était pas pleinement appliqué car la loi ne sanctionnait pas l'utilisation, l'offre ou le recrutement d'enfants autres que des filles à des fins de prostitution par des personnes qui ne sont ni les tuteurs ni les parents des enfants.

En ce qui concerne la pornographie mettant en scène des enfants, la commission d'experts a noté que la loi sur les pratiques immorales ne sanctionnait que les «actes indécents ou immoraux» commis à l'endroit d'enfants de moins de 16 ans par des personnes dont l'âge est de trois ans supérieur à celui de l'enfant et qui ne sont pas leur conjoint. A cet égard, la CEACR a rappelé que la convention interdit l'utilisation, le recrutement ou l'offre de tous les enfants de moins de 18 ans à des fins de pornographie, quel que soit l'âge du contrevenant et sa relation avec l'enfant. La commission d'experts a également demandé une définition de l'expression «acte indécent ou immoral», pour s'assurer qu'elle recouvrait la pornographie.

La CEACR a noté, en ce qui concerne l'article 3 c) de la convention, qu'il n'était pas pleinement mis en œuvre, car la législation pertinente ne semblait pas interdire l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins de toutes activités illicites, notamment de production et de trafic de stupéfiants, une des principales activités criminelles auxquelles les enfants sont associés dans ce pays.

La CEACR a donc demandé au gouvernement de prendre des mesures pour interdire totalement l'utilisation, le recrutement ou l'offre de garçons et de filles à des fins de prostitution, de pornographie et d'actes illicites, comme le trafic de stupéfiants, et de communiquer des informations sur les mesures prises à cet égard.

Dialogue avec le gouvernement

A la suite de ces commentaires, le gouvernement a engagé des réformes législatives et a informé la CEACR d'un certain nombre de mesures prises à cet égard. Dans une demande directe adressée en 2010, la commission d'experts a pris note de la déclaration du gouvernement selon laquelle un nouveau projet de loi sur la lutte contre l'abus de stupéfiants, qui interdisait le trafic, la vente et la possession de stupéfiants, avait été soumis à l'Assemblée nationale. La CEACR a toutefois noté que le gouvernement n'indiquait pas dans son rapport si le projet de loi contenait des dispositions sur l'interdiction de l'utilisation, du recrutement ou de l'offre d'enfants aux fins de telles activités.

La CEACR a en outre pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle un projet de loi sur la prise en charge et la protection des enfants, interdisant l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants aux fins de la prostitution, de la pornographie ou de toute activité illicite, avait été élaboré et présenté à l'Assemblée

nationale pour adoption. La commission a donc instamment prié le gouvernement de mener à terme l'adoption de ce projet de loi dans un proche avenir.

Dans son rapport suivant sur la convention n° 182, le gouvernement n'a toutefois pas été en mesure de faire état de progrès substantiels dans l'adoption des lois susmentionnées, en particulier le projet de loi sur la prise en charge et la protection des enfants. Par ailleurs, la commission d'experts a pris note du rapport adressé en 2011 par le gouvernement au Comité des droits de l'enfant (ONU), dans lequel le gouvernement avait déclaré que des cas d'exploitation criminelle et sexuelle mettant en scène des enfants avait eu lieu dans le pays, qu'il s'agisse d'enfants soumis à la prostitution ou d'adultes échangeant avec des enfants dans le besoin des services sexuels contre des produits de première nécessité.

La CEACR a formulé une observation dans son rapport de 2012, dans laquelle elle a instamment prié le gouvernement de procéder à l'adoption du projet de loi sur la prise en charge et la protection des enfants et de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre pleinement en œuvre la convention. En outre, le Comité des droits de l'enfant s'est associé à la CEACR, et, dans son rapport de 2012, a reconnu l'existence de pratiques d'exploitation sexuelle et autres abus dont sont victimes les enfants en Namibie et a exhorté le gouvernement à résoudre ces problèmes et à suivre les recommandations de la commission d'experts de l'OIT.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Après que le gouvernement n'a pas été en mesure dans son rapport de 2012 de faire état de progrès quant aux réformes annoncées, en 2014, il a indiqué que la nouvelle loi sur la prise en charge et la protection des enfants avait été adoptée par l'Assemblée nationale namibienne.

Celle loi contenait des dispositions interdisant l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle commerciale et de production ou de trafic de stupéfiants et sanctionnait les contrevenants d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement.

Dans son rapport de 2016, la commission d'experts a pris note avec satisfaction de l'adoption de cette loi et a félicité le gouvernement d'avoir donné suite à ses commentaires précédents. Elle a encouragé le gouvernement à veiller à l'application effective de la nouvelle loi et à communiquer des informations sur son application dans la pratique dans ses prochains rapports, ainsi qu'à poursuivre ses efforts visant à résoudre les problèmes qui demeurent concernant les pires formes de travail des enfants dans le pays.

b) Etats arabes

Qatar

Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

Ce cas se rapporte au fréquent recours au travail forcé dont auraient été victimes les travailleurs migrants au Qatar. C'est le système de parrainage qui interdisait aux travailleurs migrants de quitter le pays ou de changer d'emploi sans l'autorisation de leur employeur, qui est en grande partie à l'origine de ces pratiques ainsi que d'autres pratiques abusives, telles que la confiscation des passeports des travailleurs par les employeurs ou la retenue des salaires. Ces cas concernent également l'inexécution de la législation contre le travail forcé, du fait que les migrants n'avaient pas suffisamment accès aux mécanismes de plainte et ne pouvaient pas engager de poursuites judiciaires, ainsi que de l'insuffisance du système d'inspection du travail et de l'absence de sanctions dissuasives imposées aux employeurs qui se livrent à ces pratiques abusives. Après avoir pris note des rapports d'organisations internationales de travailleurs faisant état de ces problèmes, la CEACR et la Commission de l'application des normes ont instamment prié le gouvernement d'y remédier. En outre, des procédures de plainte, d'abord par le biais d'une réclamation au titre de l'article 24, puis d'une plainte officielle au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, ont été déposées contre le Qatar, à la suite desquelles le Conseil d'administration du BIT a décidé d'envoyer dans ce pays une mission tripartite de haut niveau pour évaluer le problème. La mission a confirmé les allégations formulées dans les plaintes, ce qui a poussé le Conseil d'administration et la CEACR à renouveler leurs observations antérieures et à prier instamment le gouvernement de se pencher sur cette question. Pour donner suite à ces demandes, le gouvernement a adopté un certain nombre de réformes législatives et d'autres mesures qui ont permis d'abolir le système de parrainage et d'introduire diverses protections en faveur des travailleurs migrants contre les pratiques abusives. Prenant note de ces faits nouveaux, le Conseil d'administration a décidé de classer la plainte au titre de l'article 26 et a approuvé un programme global de coopération technique entre le BIT et le Qatar pour soutenir les mesures de réforme en cours. Avec l'appui des services consultatifs techniques du BIT, un certain nombre de progrès ont dès lors été enregistrés. Le programme a suivi une double approche, d'une part, le renforcement du cadre juridique et, d'autre part, son application et sa mise en œuvre effective, tout en veillant à sensibiliser efficacement les travailleurs, les employeurs et la population générale à ces transformations⁶¹.

Historique du cas

Le Qatar est Membre de l'OIT depuis 1972 et a ratifié six conventions de l'Organisation, dont la convention n° 29.

Le Qatar est une économie à revenu élevé, qui repose sur l'une des plus grandes réserves mondiales de gaz naturel et de pétrole. Comme d'autres pays du Golfe, le Qatar a fait appel aux travailleurs migrants pour assurer son développement

rapide. Le pays compte donc une importante population de travailleurs migrants, dont beaucoup sont employés dans le secteur de la construction.

Dans une communication adressée au Conseil d'administration du BIT en date du 16 janvier 2013, la Confédération syndicale internationale (CSI) et la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (IBB) ont présenté une réclamation au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant le non-respect par le Qatar des droits des travailleurs migrants dans ce pays en vertu de la convention n° 29.

Ils ont indiqué que le recrutement et l'emploi des travailleurs migrants étaient régis par la loi n° 4 de 2009 portant sur le système de parrainage ou de la *kafala*. En vertu de ce système, les travailleurs migrants qui obtenaient un visa devaient être parrainés par un employeur, qui devait remplir tous les documents nécessaires pour l'obtention du permis de séjour. La loi interdisait alors aux travailleurs de changer d'employeur sans le consentement de ce dernier. Les travailleurs ne pouvaient pas non plus quitter le pays de façon provisoire ou permanente à moins d'avoir un permis de sortie délivré par leur employeur. Les travailleurs qui quittaient leur emploi sans autorisation pouvaient être dénoncés aux autorités comme ayant pris la fuite et encouraient une amende, l'expulsion ou des poursuites pénales. En outre, bien que les travailleurs puissent porter plainte auprès du ministère du Travail contre le refus d'un employeur d'accorder un permis de sortie, le ministère n'a presque jamais infirmé la décision de l'employeur, rendant ainsi ce mécanisme inopérant.

Les plaignants ont déclaré par ailleurs que les employeurs confisquaient les passeports des travailleurs à leur arrivée, ce qui les empêchait également de quitter librement le pays. Ils ont déclaré que, bien que cette pratique soit illégale en vertu de la loi qatarienne, le contrôle de l'application de ces lois n'était pas correctement effectué et elles n'étaient de ce fait pas respectées par les employeurs. De plus, les frais de recrutement élevés que les travailleurs devaient payer avant leur départ et les frais de voyage mettaient nombre d'entre eux en situation d'endettement, de sorte qu'ils étaient obligés de garder leur emploi au Qatar quelles que soient les conditions de travail.

Les plaignants ont également rapporté l'existence d'autres pratiques de travail abusives à l'égard des migrants, telles que le non-paiement des salaires pendant plusieurs mois, la fourniture d'un logement insalubre et sans électricité, et des conditions de travail dangereuses qui ont souvent occasionné des blessures, voire des décès. En outre, ils ont déclaré que souvent les employeurs ne donnaient pas de permis de séjour à leurs travailleurs, bien qu'ils y soient tenus par la loi. Cette pratique consistant à laisser les travailleurs «sans papiers» restreignait leur liberté de mouvement, car ils couraient le risque d'être arrêtés, et les empêchait de bénéficier de services médicaux ou bancaires de base. Les plaignants ont également indiqué que les travailleurs migrants se voyaient souvent offrir un contrat sensiblement différent de celui qui leur avait été promis dans leur pays d'origine ou que le contrat qu'ils avaient signé avait été modifié.

Les plaignants ont indiqué qu'en restreignant la possibilité des travailleurs migrants de quitter le pays ou de changer d'employeur, on les empêchait effectivement d'échapper aux pratiques de travail abusives, ce qui, dans de nombreux cas, faisait d'eux des victimes de travail forcé.

En outre, les organisations plaignantes ont allégué que, dans la plupart des cas, les employeurs qui violaient les lois sur le travail forcé n'étaient passibles d'aucune sanction ou que celles-ci n'étaient pas suffisamment dissuasives. Faute de visites d'inspection du travail, c'est aux travailleurs qu'il incombait de porter plainte, alors qu'ils ne disposaient souvent pas des informations nécessaires pour tirer parti des mécanismes existants. Les travailleurs se heurtaient également à la barrière de la langue et, souvent, ne percevaient aucun revenu ou ne disposaient d'aucune aide juridique tout au long de la procédure de plainte ou du procès, ce qui compliquait davantage la tentative de recours. En conséquence, très peu de plaintes et d'actions en justice contre des employeurs aux pratiques abusives ont pu aboutir.

En mars 2013, la réclamation présentée par la CSI et l'IBB a été déclarée recevable par le Conseil d'administration du BIT et un comité tripartite ad hoc a été créé pour l'examiner.

La CEACR a pris note de la situation et, dans l'attente de cet examen, a décidé de reporter son examen de la question des travailleurs migrants en situation de travail forcé au Qatar jusqu'à la publication des recommandations du comité ad hoc.

Dialogue avec le gouvernement

Dans sa réponse à ces allégations, le gouvernement n'a pas reconnu l'existence généralisée du travail forcé dans le pays, rappelant que la législation nationale garantissait à tous les travailleurs la liberté de signer un contrat de travail ou d'y mettre un terme et de quitter son emploi à tout moment.

En ce qui concerne le système de la *kafala*, le gouvernement a déclaré que ce système ne conduisait pas à des pratiques contestables et qu'il préservait l'équilibre entre les droits des employeurs et les droits des travailleurs migrants.

Il a également déclaré qu'il accordait une attention particulière au respect de ses obligations envers les travailleurs migrants et s'efforçait de lutter contre toutes les formes de travail forcé ou obligatoire en collaborant avec les ambassades des pays pourvoyeurs de main d'œuvre pour suivre la situation des travailleurs migrants et remédier à toute infraction commise par une entreprise. Le gouvernement a par ailleurs indiqué qu'il avait conclu de nombreux accords bilatéraux avec les pays pourvoyeurs de main-d'œuvre, accords portant notamment sur les conditions qui doivent figurer dans les contrats de travail consolidés, et qui garantissaient de meilleures conditions que celles prévues par la législation.

S'agissant de la confiscation des passeports, le gouvernement a indiqué que cette pratique avait eu cours par le passé, mais que ce n'était plus le cas car les employeurs qui se livraient à de tels actes engageaient leur responsabilité sur le plan légal et encouraient des sanctions administratives.

Pour ce qui est des retards de paiement ou du non-paiement des salaires, le gouvernement n'a pas nié que de telles pratiques existent, mais a affirmé qu'elles avaient diminué en raison des mesures qu'il avait prises à cet égard.

En ce qui concerne l'absence de mécanismes de plainte, le gouvernement a affirmé que les travailleurs migrants étaient en droit de déposer plainte, et que, bien que le nombre de plaintes reçues ait diminué, le ministère compétent entreprenait des mesures pour faciliter ce processus.

Prenant note de ces commentaires, le comité ad hoc, dans ses recommandations publiées en 2014, a néanmoins conclu que bon nombre des allégations de la CSI et de l'IBB étaient avérées et que l'assujettissement des travailleurs migrants au travail forcé demeurait un problème dans le pays. Il a donc demandé au gouvernement de revoir le fonctionnement du système de la *kafala* pour faire en sorte qu'il ne mette pas les travailleurs migrants dans une situation de vulnérabilité accrue. Il a aussi recommandé au gouvernement de garantir aux travailleurs migrants un accès raisonnable à la justice et d'appliquer des sanctions appropriées en cas de violation de la législation relative au travail forcé.

Ces recommandations ont été approuvées par le Conseil d'administration du BIT en mars 2014. Peu après, à la session de la Conférence de juin 2014, plusieurs délégués à la Conférence ont déposé une plainte officielle contre le Qatar à ce sujet en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT. Cette plainte a été déclarée recevable par le Conseil d'administration en novembre 2014.

En 2015, la CEACR a pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle un projet de loi avait été rédigé en vue d'abroger le système de la *kafala*. Il a également fait état de mesures renforcées pour faire en sorte que les passeports des travailleurs ne soient pas confisqués, ainsi que pour leur faciliter l'accès aux procédures de plainte et améliorer le service d'inspection du travail. Prenant note de ces informations, la commission d'experts a néanmoins estimé que la plupart des lois et pratiques permettant l'exploitation des travailleurs migrants étaient toujours en vigueur dans le pays et a instamment prié le gouvernement de prendre au plus vite des mesures concrètes pour y remédier.

En juin 2015, la Commission de l'application des normes a examiné ce cas. Dans ses conclusions, elle a également instamment prié le gouvernement d'abolir le système de la *kafala* et de le remplacer par un permis de travail qui permettrait au travailleur de changer d'employeur ou de quitter le pays. Elle a également demandé au gouvernement de collaborer avec les pays d'origine des migrants pour veiller à ce que les frais de recrutement ne soient pas facturés aux travailleurs et à ce que les contrats signés dans leur pays d'origine ne soient pas modifiés au Qatar. Elle a en outre instamment prié le gouvernement de veiller à l'application rigoureuse des dispositions législatives relatives à la confiscation des passeports, de faciliter l'accès à la justice des travailleurs migrants et d'engager des inspecteurs du travail supplémentaires.

En novembre 2015, le gouvernement a présenté au Conseil d'administration un rapport en réponse à la plainte déposée en vertu de l'article 26. Dans ce rapport,

il faisait état de l'adoption d'une nouvelle loi visant à modifier le système de la *kafala*, qui permettait aux travailleurs de changer d'employeur sans le consentement de ce dernier après cinq ans de service ou à l'expiration de leur contrat. En vertu de cette loi, les travailleurs n'étaient plus obligés d'obtenir le consentement de leur employeur pour quitter le Qatar, mais il leur fallait néanmoins un permis de sortie délivré par les autorités. Prenant note de ces informations, le Conseil d'administration a prié le gouvernement de bien vouloir accueillir une mission tripartite de haut niveau chargée d'évaluer l'impact de toutes ces mesures, y compris l'impact de la nouvelle loi.

Cette mission a été effectuée peu de temps après, en mars 2016. Tout en reconnaissant les mesures susmentionnées prises par le gouvernement, le rapport de mission a confirmé la plupart des allégations formulées dans la plainte, telles que le recours abusif au système de la *kafala*, la confiscation généralisée des passeports, la modification des contrats à l'arrivée, les frais de recrutement élevés, la rétention des salaires et des conditions de travail dangereuses relevant de l'exploitation ainsi que le non-respect de la législation contre le travail forcé et l'accès insuffisant des travailleurs migrants à la justice. A sa session de mars 2016, le Conseil d'administration a pris acte de ce rapport et a instamment prié le gouvernement de donner suite aux problèmes recensés par la mission.

Dans son rapport de 2016, la CEACR a pris note des conclusions de la mission de haut niveau, ainsi que des autres rapports qui lui ont été soumis par la CSI et les autres partenaires sociaux. Elle a également pris note de la réponse du gouvernement à ces rapports. Sur la base de ces informations, elle a estimé que les modifications législatives adoptées en 2015 n'avaient pas complètement aboli les pratiques abusives du système de la *kafala*, puisqu'en vertu de la loi les travailleurs étaient toujours liés aux employeurs pendant cinq ans et ne pouvaient pas quitter librement le pays, la loi permettant toujours aux employeurs de s'opposer à l'autorisation de visa de sortie et obligeant les travailleurs à engager de longues procédures de recours.

En ce qui concerne les frais de recrutement, la substitution de contrats, la rétention des salaires, les conditions de travail relevant de l'exploitation et la confiscation du passeport, la CEACR a pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle il avait adopté diverses mesures pour résoudre ces problèmes, notamment la signature d'accords supplémentaires avec les pays d'origine de la main d'œuvre, l'amélioration de l'accès des travailleurs à leurs contrats et la fourniture d'informations sur les visas et sur leurs droits, la mise en œuvre d'un «système de protection salariale» et l'intensification des inspections du travail. Elle a toutefois également pris note des indications du rapport de la mission de haut niveau et de la CSI selon lesquelles, en dépit de ces mesures, les pratiques abusives étaient encore largement répandues et nombre des dispositions prescrites n'étaient appliquées que par les grandes entreprises, mais non par les nombreuses petites entreprises, par l'intermédiaire desquelles les travailleurs migrants étaient recrutés en sous-traitance et qui, de fait, employaient la plupart de ces travailleurs.

Pour ce qui est de la question de l'accès des migrants à la justice et à d'autres mécanismes de plainte, la CEACR a pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle un certain nombre de mesures ont été prises pour informer les migrants de leurs droits, et des services d'appui mis en place pour les aider à déposer plainte. Elle a toutefois pris note également de l'indication figurant dans le rapport de la mission de haut niveau selon laquelle, malgré ces mesures, la plupart des migrants, en particulier dans les petites entreprises, n'étaient pas au courant de ces mécanismes et n'y avaient pas accès.

Compte tenu de la persistance des problèmes, la CEACR a réitéré ses commentaires précédents, priant instamment le gouvernement d'adopter au plus vite des mesures efficaces pour résoudre tous les problèmes mis en évidence dans le rapport de la mission et par la CSI.

Progrès dans l'application et voie à suivre

À la suite de ces nouveaux commentaires, le gouvernement, en octobre 2017, a adressé une communication au Conseil d'administration du BIT dans laquelle il indiquait toute une série de mesures supplémentaires qu'il avait prises.

Il a notamment fait état de l'adoption d'une nouvelle loi en 2017, qui oblige les travailleurs et les employeurs à soumettre au Ministère du travail pour règlement tout conflit concernant la relation d'emploi. Si le règlement n'aboutit pas, l'affaire est renvoyée devant une commission de règlement des conflits du travail, créée à cette fin, qui rend une décision exécutoire dans un délai ne dépassant pas trois semaines. Il était possible de faire appel de cette décision devant la justice. Le gouvernement a également fait état de l'adoption d'une deuxième loi, qui prévoit des protections spécifiques en faveur des travailleurs domestiques migrants, lesquels avaient été particulièrement exposés aux pratiques de travail forcé.

S'agissant de la possibilité de changer d'employeur, le gouvernement a annoncé qu'il avait supprimé les contraintes auparavant imposées aux travailleurs migrants en cas de changement d'employeur et confirmé qu'un travailleur pouvait désormais changer d'employeur en soumettant une simple notification en ligne au gouvernement. En outre, en ce qui concerne les difficultés rencontrées par les migrants pour quitter le pays, le gouvernement a fait part de l'adoption d'une autre loi. Cette nouvelle loi prévoit expressément le droit des travailleurs de retourner dans leur pays d'origine après en avoir informé leur employeur. La demande de départ pouvait être rejetée si, et seulement si, une plainte avait été déposée, une procédure judiciaire engagée ou une condamnation prononcée à l'encontre du travailleur. La nouvelle loi prévoyait en outre la création d'une commission d'examen des plaintes, à laquelle les travailleurs migrants peuvent recourir si leur demande de départ est rejetée et qui doit statuer dans les trois jours. Il était possible de faire appel de la décision de la commission d'examen des plaintes auprès du ministère, qui devait statuer dans un délai de 48 heures. Le gouvernement a en outre indiqué que des campagnes de sensibilisation supplémentaires avaient été menées au sujet de ces mécanismes.

En outre, le gouvernement a également fait état d'une série d'autres mesures visant à protéger les travailleurs migrants des pratiques abusives; il a notamment étendu son système de protection salariale aux petites entreprises, amélioré les systèmes permettant de détecter et de prévenir les problèmes de santé et de sécurité au travail ou encore renforcé la protection contre les frais de recrutement et les modifications de contrat frauduleuses.

Prenant note de ces informations ainsi que des informations rapportées par les partenaires sociaux et d'autres acteurs internationaux, selon lesquelles les mesures prises par le gouvernement avaient entraîné une nette amélioration de la situation du travail forcé dans le pays, le Conseil d'administration a décidé, en octobre 2017, de clore la procédure de plainte au titre de l'article 26 et de mettre sur pied un programme global de coopération technique de trois ans pour appuyer les mesures de réforme dans le domaine du travail. Ce programme doit faire rapport annuellement au Conseil d'administration jusqu'en 2020. Par cette initiative, le gouvernement du Qatar s'est engagé à mettre sa législation et ses pratiques en conformité avec les normes internationales du travail et les principes et droits fondamentaux au travail, notamment en donnant suite aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT en la matière, en particulier ceux de la CEACR, qui est à l'origine de tout ce processus. Un Bureau de projet de l'OIT a ensuite été créé à Doha, la capitale du Qatar, en avril 2018, pour appuyer le programme de réforme du travail du gouvernement. Depuis le lancement du programme de coopération technique, le BIT a collaboré avec le ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales (ADLSA), ainsi qu'avec d'autres ministères du gouvernement, notamment le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Santé publique et le ministère de la Justice. Ainsi, un certain nombre de réformes législatives ont été introduites, dont trois vont marquer la fin du système de parrainage en 2020:

- la loi n° 13 de 2018 supprime le visa de sortie pour les travailleurs, avec une possible exception octroyée par le ministère du Développement administratif, du Travail et des Affaires sociales à la demande de l'employeur sous de strictes conditions;
- afin d'étendre le champ d'application de la loi n° 13 de 2018, une décision ministérielle supprimant la nécessité de permis de sortie pour les travailleurs sous la juridiction du ministère de l'Intérieur, y compris les travailleurs domestiques, a été adoptée en octobre 2019 et doit entrer en vigueur en janvier 2020;
- un projet de loi permettant la libre circulation des travailleurs migrants a été entériné par le Conseil des ministres en octobre 2019 et doit entrer en vigueur en janvier 2020.

La CEACR va poursuivre son examen de ces développements et son dialogue avec le gouvernement afin d'assurer des progrès continus vers un plein respect des dispositions de la convention.

c) *Asie centrale et Asie du Sud*

Népal

Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Ce cas se rapporte à une déclaration d'état d'urgence prononcée par le Roi du Népal en 2005, à la suite de laquelle de nombreux droits des organisations de travailleurs et d'employeurs ont été suspendus, les activités syndicales interrompues et des syndicalistes arrêtés de manière arbitraire. Ces événements ont entravé le bon déroulement des consultations tripartites entre le gouvernement et les partenaires sociaux, en violation de la convention n° 144, qui exige la tenue de telles consultations. A la suite de commentaires de la CEACR, de la Commission de l'application des normes et du Comité de la liberté syndicale, priant instamment le gouvernement de rétablir un système approprié de consultations tripartites au Népal, ainsi que de plusieurs missions d'assistance technique du BIT dans le pays, une nouvelle Constitution provisoire a été adoptée, laquelle consacre le principe des consultations tripartites dans un de ses articles. En outre, au cours des années suivantes, le gouvernement a pu annoncer le rétablissement d'institutions appropriées pour le dialogue tripartite et la tenue de consultations tripartites régulières sur une série de sujets. En 2015, la Constitution provisoire a été remplacée par une nouvelle Constitution, qui réaffirme les droits, précédemment suspendus, des travailleurs et des employeurs ainsi que de leurs organisations⁶².

Historique du cas

Le Népal est Membre de l'OIT depuis 1966 et a ratifié 11 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 144.

En 2005, la commission d'experts a pris note du rapport du gouvernement sur l'application de la convention n° 144 dans lequel celui-ci confirmait qu'en ratifiant la convention, il avait accepté de recourir à la coopération tripartite pour élaborer les lois et les politiques et pour prendre des décisions concernant l'application des normes internationales du travail. Le gouvernement a affirmé que la convention était pleinement appliquée et a mentionné diverses mesures prises pour l'appliquer, comme la création d'un mécanisme institutionnel de consultations tripartites, l'instauration d'une coopération tripartite sur diverses questions telles que la sécurité et la santé au travail, le travail des enfants et le travail forcé ou encore le VIH/sida.

En juin de la même année, l'application de la convention n° 144 par le Népal a toutefois fait l'objet de discussions au sein de la Commission de l'application des normes. Au cours de la discussion, des représentants d'organisations de travailleurs et d'employeurs népalais ont fourni des informations selon lesquelles le Roi du Népal s'était arrogé des pouvoirs exécutifs directs en février 2005 et avait déclaré l'état d'urgence. Au lendemain de cette décision, un certain nombre de droits constitutionnels, dont la liberté syndicale et le droit d'organisation ainsi que le droit à la liberté d'expression et de réunion, ont été suspendus et des

centaines de citoyens détenus arbitrairement, dont environ une vingtaine d'activistes syndicaux. En outre, des bureaux syndicaux ont été surveillés, fouillés et parfois fermés, des réunions syndicales et des rassemblements ont été interdits, et l'enregistrement de plusieurs organisations syndicales a été refusé.

Prenant note de ces informations, la Commission de l'application des normes s'est déclarée profondément préoccupée par la situation dans le pays et a invité le gouvernement à prendre toutes les mesures appropriées pour promouvoir un dialogue tripartite sur les normes internationales du travail dans ce pays. Elle a également suggéré au gouvernement de solliciter l'assistance technique du BIT pour faciliter et promouvoir le dialogue social au Népal.

Dialogue avec le gouvernement

A la suite de cette discussion, la commission d'experts, dans son rapport de 2006, a fait siennes les conclusions de la Commission de l'application des normes et exprimé sa profonde préoccupation face au non-respect des droits fondamentaux dans le pays et aux retombées de cette situation sur le déroulement des consultations tripartites. Elle a également prié instamment le gouvernement de veiller à ce que le principe des consultations tripartites au titre de la convention n° 144 soit respecté en droit et dans la pratique et a rappelé que le BIT était disposé à lui apporter une assistance technique à cet égard.

A la suite d'une plainte déposée en 2005, ce cas a également été examiné par le Comité de la liberté syndicale qui, dans ses conclusions publiées en mars 2006, a également exhorté le gouvernement à s'abstenir de toute ingérence indue dans les affaires syndicales et à donner les instructions appropriées aux autorités compétentes pour veiller à ce qu'il ne soit pas commis d'actes d'ingérence dans les affaires internes des syndicats.

A la suite de ces commentaires, la commission d'experts, dans une observation publiée dans son rapport de 2007, a constaté une amélioration de la situation grâce à un certain nombre de mesures prises par le gouvernement en réponse aux commentaires. Elle a notamment pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle de nombreux textes législatifs et réglementaires étaient en cours de modification pour tenir compte de l'évolution du contexte politique. Elle a également noté qu'une loi constitutionnelle provisoire avait été adoptée, laquelle instituait à nouveau certaines des garanties constitutionnelles qui avaient été suspendues. Enfin, le gouvernement a également indiqué qu'il avait demandé aux organisations de travailleurs et d'employeurs de se réunir et de formuler des recommandations sur les réformes visant à améliorer la situation. Toutefois, tout en se félicitant de ces mesures, la commission d'experts a également pris note des rapports des partenaires sociaux népalais, qui indiquaient que la situation dans le pays restait préoccupante quant au plein respect des droits des travailleurs et des employeurs et du principe des consultations tripartites.

A la suite de ces commentaires, le gouvernement a accepté de recevoir une mission d'assistance technique du BIT, qui s'est rendue dans le pays en avril 2007.

Axée sur le dialogue social, la mission a réuni le gouvernement et les partenaires sociaux et les a invités à recenser les obstacles pratiques à la mise en œuvre effective de la convention n° 144 au Népal.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Dans une observation publiée dans son rapport de 2009, la CEACR a noté avec intérêt qu'une nouvelle Constitution provisoire était entrée en vigueur au Népal. Elle instituait, en son article 154, une Commission nationale du travail en tant que nouveau mécanisme institutionnel pour les consultations tripartites. Elle a également noté qu'une loi correspondante sur la Commission du travail avait été élaborée pour l'application de l'article 154. En outre, elle a pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle il consultait les représentants des partenaires sociaux à différents niveaux dans le cadre de la préparation des rapports à soumettre au BIT et qu'au cours de la période considérée, 79 consultations avaient eu lieu.

Dans une autre observation publiée dans son rapport de 2013, la commission d'experts a noté que le gouvernement avait en outre indiqué qu'il avait encouragé le dialogue social bipartite et tripartite chaque fois que cela était possible et que le tripartisme était solidement ancré en tant qu'institution dans le pays, les principales décisions politiques et initiatives législatives résultant de consultations et de consensus tripartites. Le gouvernement a en outre indiqué que toutes les commissions créées sous l'égide du ministère du Travail et de l'Emploi qui ont trait au travail, aux relations professionnelles, à la sécurité et à la santé au travail et au travail des enfants, sont de composition tripartite. La CEACR a aussi noté qu'une conférence nationale sur le travail et l'emploi s'était tenue en juillet 2012 et avait été organisée avec l'assistance technique et financière du Bureau de l'OIT au Népal. La conférence s'est conclue par l'adoption d'une déclaration faisant référence au développement et à la promotion de bonnes relations de travail ainsi qu'à l'instauration d'un climat de confiance dans les relations tripartites.

Se réjouissant de ces informations, la commission d'experts a félicité le gouvernement pour les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la convention n° 144 et lui a demandé de la tenir informée de toute mesure supplémentaire prise en vue de promouvoir les consultations tripartites dans le pays.

En 2015, une nouvelle Constitution a été adoptée au Népal, remplaçant la précédente Constitution provisoire et consacrant toutes les garanties fondamentales relatives au bon fonctionnement des consultations tripartites, notamment la liberté syndicale et le droit d'organisation, la liberté d'expression et la liberté de réunion.

Pakistan

Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973

Ce cas se rapporte à des lacunes relevées dans la législation pakistanaise, qui ne fixait pas l'âge minimum d'admission au travail à 14 ans ni l'âge minimum d'admission à des travaux dangereux à 18 ans, et n'avait pas établi la liste de ces travaux dangereux. Notant que l'absence de dispositions prescrivant l'âge minimum d'admission au travail et aux travaux dangereux est contraire aux articles 2 et 3 de la convention n° 138, la CEACR a instamment prié le gouvernement de mettre sa législation en conformité avec la convention. A la suite de ces commentaires et des commentaires d'autres organes internationaux ainsi que des consultations continues entre le gouvernement du Pakistan et les experts du BIT, de nouvelles lois fixant un âge minimum d'admission au travail et établissant une liste des travaux dangereux ont été adoptées dans deux des cinq provinces du Pakistan, et des propositions législatives similaires sont en discussion dans les autres provinces⁶³.

Historique du cas

Le Pakistan est Membre de l'OIT depuis 1947 et a ratifié 36 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 138.

Aux termes de l'article 11(3) de la Constitution du Pakistan, l'emploi d'un enfant de moins de 14 ans à des travaux dangereux est interdit.

Cette garantie constitutionnelle a été rendue exécutoire par les articles 2 et 3 de la loi pakistanaise sur l'emploi des enfants (1991), qui interdisaient l'emploi d'enfants de moins de 14 ans au travail de nuit et à un certain nombre de professions dangereuses énumérées dans l'annexe à cette loi. D'autres types de travail dangereux qui ne doivent pas être confiés à des enfants de moins de 14 ans étaient aussi énumérés dans le règlement de 1995 sur l'emploi des enfants.

En 2010, dans une demande adressée directement au gouvernement, la CEACR a noté qu'au moment de la ratification de la convention n° 138, le Pakistan avait fixé à 14 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi. La commission d'experts a donc rappelé au gouvernement qu'en vertu de l'article 2 de la convention, l'emploi d'enfants de moins de 14 ans devait être interdit dans le pays, et pas seulement en ce qui concerne certains types de travail dangereux, comme le prescrivait la loi sur le travail des enfants.

Elle a en outre rappelé qu'en vertu de l'article 3 de la convention, l'âge minimum d'admission à tout type de travail dangereux est de 18 ans. La commission a alors appelé l'attention sur le fait que la législation nationale n'interdisait pas de faire exécuter des travaux dangereux par des enfants âgés de 14 à 17 ans. Tout en soulignant cette lacune dans l'application de la convention n° 138, la commission d'experts a toutefois aussi pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle il avait élaboré un projet de loi sur l'emploi et les conditions de service, qui devait interdire l'emploi d'enfants de moins de 14 ans, en général, et de personnes de

moins de 18 ans en ce qui concerne un certain nombre de travaux dangereux. La commission a donc instamment prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que cette loi soit adoptée et, d'une manière générale, de veiller à la pleine application des articles 2 et 3 de la convention.

Dialogue avec le gouvernement

Après avoir reçu du gouvernement le rapport de 2010 sur l'application de la convention n° 138, la CEACR a noté qu'il ne contenait aucune information sur les avancées concernant l'adoption du projet de loi sur l'emploi et les conditions de service ou toute autre loi relative à l'âge minimum d'admission à l'emploi. Dans une observation publiée dans son rapport de 2011 et réitérée dans son rapport de 2012, la commission d'experts a instamment prié le gouvernement de répondre à ses commentaires précédents et à procéder à l'adoption du projet de loi. La CEACR a en outre été rejointe par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU qui, dans son rapport de 2009, exprimait également des préoccupations concernant le fait que l'âge minimum d'admission à l'emploi prescrit par la législation nationale était bas et variait.

En réponse à ces commentaires, le gouvernement, dans son rapport de 2013 à la CEACR, a indiqué qu'à la suite d'un amendement à la Constitution, le pouvoir de légiférer sur les questions du travail avait été transféré à l'échelon provincial. La CEACR a par ailleurs noté qu'à la suite de cet amendement, le Pakistan avait participé à un programme d'assistance technique du BIT. Ce programme avait conduit à l'élaboration de plans d'action, par chacun des gouvernements provinciaux, visant à donner suite aux commentaires de la commission d'experts, notamment pour ce qui est de l'adoption de lois fixant un âge minimum d'admission à l'emploi et de l'interdiction d'employer des enfants de moins de 18 ans à des travaux dangereux. Le gouvernement a indiqué que les provinces, en coordination avec le gouvernement fédéral, avaient élaboré un projet de loi sur l'interdiction d'employer des enfants, visant à proscrire, de manière générale, l'embauche d'enfants de moins de 14 ans et, en particulier, celle d'enfants de moins de 18 ans à des travaux dangereux. Le gouvernement a en outre indiqué que ces projets seraient bientôt soumis aux assemblées législatives provinciales. La commission a en outre pris note des informations fournies par le Programme international pour l'abolition du travail des enfants de l'OIT (OIT-IPEC) selon lesquelles, en octobre 2012, l'élaboration de listes des activités dangereuses pour lesquelles il est interdit d'embaucher des enfants avait été lancée dans toutes les provinces.

Prenant note de ces informations, la CEACR, dans une observation publiée dans son rapport de 2014, a de nouveau instamment prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que le projet de loi interdisant l'emploi d'enfants de moins de 14, en général, et de moins de 18 ans pour les types de travail dangereux, en particulier, ainsi que la législation déterminant quels types de travail sont considérés comme dangereux, soient bientôt adoptés dans chaque province.

Progrès dans l'application et voie à suivre

En 2015 et 2016, dans deux des cinq provinces du Pakistan – le Khyber Pakhtunkhwa et le Pendjab – des lois contenant des listes de types de travail dangereux interdits aux jeunes de moins de 18 ans ont été adoptées conformément aux commentaires de la CEACR. Ces listes ont été établies en consultation avec les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs et examinées au niveau du Comité consultatif tripartite provincial, comme l'exige la convention. En outre, les nouvelles lois ont fixé l'âge minimum d'admission au travail à 14 ans à Khyber Pakhtunkhwa et à 15 ans au Pendjab.

Dans son rapport de 2018, la commission d'experts a pris note avec satisfaction de ces modifications législatives. Elle a également pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle, dans les trois autres provinces du Pakistan – le Territoire de la capitale, Islamabad, le Baloutchistan et le Sind – des projets de loi prévoyant un âge minimum d'admission à l'emploi qui soit d'au moins 14 ans et une liste des travaux dangereux avaient été proposés. Elle a donc demandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que ces projets de loi soient adoptés dans toutes les autres provinces. La CEACR a également demandé au gouvernement de veiller à l'application effective de ces lois et, d'une manière générale, de prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer le travail des enfants, en particulier ses pires formes, dans tout le Pakistan.

Ouzbékistan

Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

Ce cas se rapporte au recours généralisé au travail forcé des écoliers par les autorités locales ouzbèkes pour la récolte nationale de coton, en violation de la convention n° 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants. Après avoir soulevé cette question auprès du gouvernement de l'Ouzbékistan, la CEACR, à laquelle se sont joints la Commission de l'application des normes et plusieurs autres organes de contrôle des Nations Unies, a engagé un dialogue avec le gouvernement pour le prier instamment de traiter le problème et de mettre un terme à cette pratique. Le gouvernement a tout d'abord minimisé le problème, mais il a fini par accepter la mise en place de plusieurs missions nationales et internationales de suivi pour évaluer le nombre d'enfants touchés et a mis en place un programme de promotion du travail décent, avec le BIT, dans le cadre duquel il a pris un certain nombre de mesures pour résoudre ce problème, qui ont permis de réduire considérablement le nombre des enfants astreints au travail forcé pendant la récolte de coton dans le pays⁶⁴.

Historique du cas

L'Ouzbékistan est Membre de l'OIT depuis 1992 et a ratifié 14 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 182.

Le travail forcé ainsi que l'emploi de personnes de moins de 18 ans dans des conditions de travail dangereuses sont interdits par la Constitution et le Code pénal ouzbèkes. En outre, selon un décret signé par le Premier ministre de l'Ouzbékistan en 2008, toute forme de travail des enfants, en particulier, pour la récolte de coton est interdite.

Or, en dépit de ces lois, dès 2008, la CEACR a commencé à recevoir des rapports de l'Organisation internationale des employeurs (OIE), de la Confédération syndicale internationale (CSI) et d'autres fédérations syndicales concernant le recours généralisé au travail forcé d'enfants pendant la récolte nationale de coton dans 12 régions sur 13 au minimum en Ouzbékistan. Selon ces rapports, jusqu'à 1,5 million d'écoliers seraient contraints par les autorités locales de délaisser l'école pour aller récolter du coton pendant une période pouvant durer jusqu'à trois mois par an. Les rapports indiquaient en outre que cette pratique n'était pas imputable à la pauvreté des familles, mais à une mobilisation voulue par le gouvernement et dont il bénéficiait, que des enfants âgés seulement de 9 ans étaient mobilisés, que ces enfants devaient travailler tous les jours, même le week-end, que le travail était dangereux car il impliquait le portage de lourds fardeaux, l'épandage de pesticides et se déroulait dans des conditions climatiques très difficiles, d'où des accidents entraînant des blessures et des décès.

Outre les rapports de l'OIE et de la CSI, la commission d'experts a également pris note des observations formulées par des organes de l'ONU, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'enfant, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des

droits de l'homme, qui ont confirmé ces allégations et ont instamment prié le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la participation d'enfants d'âge scolaire à la récolte de coton soit conforme en tous points aux normes internationales en vigueur relatives au travail des enfants. La CEACR a également pris note d'une publication du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) parue en 2010, qui faisait également état de préoccupations croissantes concernant la mobilisation saisonnière d'enfants pour la récolte de coton en Ouzbékistan, ainsi que de l'Examen périodique universel sur l'Ouzbékistan conduit en 2009 par l'ONU, qui a aussi abordé ce sujet.

Dans une observation publiée dans son rapport de 2010, la CEACR a rappelé au gouvernement qu'en vertu de l'article 3 a) et d) de la convention n° 182, le travail forcé et les travaux dangereux sont considérés comme les pires formes de travail des enfants et que, en vertu de l'article 1, les Etats membres sont tenus de prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer leur interdiction et leur élimination, et ce, de toute urgence. La commission d'experts a également rappelé qu'en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la convention, les pays ayant ratifié la convention étaient tenus d'assurer la mise en œuvre effective et le respect des dispositions lui donnant effet. Concluant que le recours généralisé au travail forcé et dangereux auquel sont astreints des mineurs lors de la récolte de coton constitue une violation patente de la convention, la CEACR a instamment prié le gouvernement de prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour mettre un terme à ces pratiques.

Dialogue avec le gouvernement

En raison de l'urgence de ce cas, la Commission de l'application des normes en a été saisie et l'a examiné en 2010. Au cours de la discussion, le gouvernement de l'Ouzbékistan a évoqué un certain nombre de mesures prises pour assurer l'application effective des lois nationales contre le travail forcé et le travail des enfants, notamment l'exécution d'un plan d'action national pour l'application des conventions nos 138 et 182 de l'OIT. Le gouvernement a toutefois minimisé les déclarations des partenaires sociaux et des organes de contrôle de l'ONU, réfutant le fait qu'un grand nombre d'enfants soient contraints de participer à la récolte de coton. La Commission de l'application des normes, notant les nombreux rapports faisant état de ce problème ainsi que le large consensus entre les organes de l'ONU sur la question, a conclu que soumettre les enfants au travail forcé lors de la récolte de coton demeurait un problème très préoccupant dans la pratique et a instamment prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre cette pratique. Elle a également encouragé le gouvernement à accepter l'envoi d'une mission d'observation tripartite de haut niveau de l'OIT qui aurait librement accès et ce, en temps utile, à toutes les situations et toutes les parties concernées, y compris dans les champs de coton, afin d'évaluer l'application de la convention n° 182.

Dans son rapport de 2010 à la CEACR, le gouvernement a toutefois réitéré sa déclaration précédente et indiqué que la quasi-totalité du coton produit dans le pays était issu d'exploitations cotonnières privées et que le système éducatif

avancé empêche que les enfants soient soumis au travail forcé. Il a également mentionné un certain nombre de mesures prises pour lutter contre le travail des enfants dans le cadre du plan d'action national mais n'a pas donné de résultats concrets concernant ces mesures. Le gouvernement n'était pas non plus disposé à accepter la venue d'une mission d'observation de haut niveau. Prenant note de ces déclarations, la commission d'experts, dans son rapport de 2011, a réitéré ses commentaires précédents, à savoir que le travail forcé des enfants dans le cadre de la récolte de coton demeurait un problème et elle a instamment prié le gouvernement de prendre au plus vite des mesures concrètes afin d'y remédier ainsi que d'accepter la mission d'observation de haut niveau, qui permettrait une évaluation indépendante de ce phénomène.

Au cours de la Conférence de 2011, ce cas a de nouveau été examiné par la Commission de l'application des normes, qui a dit regretter le manque de coopération de la part du gouvernement. Elle a également réitéré sa demande d'une mission de surveillance de haut niveau. Ces commentaires ont été repris par la CEACR dans une observation publiée dans son rapport de 2012, dans laquelle la commission d'experts a également pris acte de nouveaux rapports de la CSI selon lesquels les champs de coton du pays avaient été scrupuleusement gardés par des patrouilles de police et des agents de sécurité afin d'empêcher une surveillance indépendante de la situation.

Cette fois encore, le gouvernement n'a pas accepté la demande de mission de surveillance proposée à nouveau. Toutefois, dans son rapport de 2012 à la CEACR, le gouvernement a fait part de l'adoption d'un nouveau décret approuvant des mesures supplémentaires en vue de l'application de la convention n° 182, notamment des mesures visant à maintenir une surveillance efficace du travail des enfants dans le domaine agricole et à renforcer le contrôle de la présence des élèves en classe ainsi que des mesures instaurant la responsabilité personnelle des chefs d'établissements scolaires quant à l'assiduité effective des élèves.

Dans son rapport de 2013, la CEACR a noté que, selon diverses sources, en 2012, à la suite de ces nouvelles mesures, le nombre d'enfants travaillant à la récolte du coton avait diminué. La commission d'experts a néanmoins conclu que le problème était encore très répandu et a donc réitéré ses observations précédentes et instamment prié le gouvernement d'accepter une mission de surveillance de l'OIT.

Progrès dans l'application et voie à suivre

En 2013, la Commission de l'application des normes a de nouveau examiné ce cas. Or, cette fois, le gouvernement a pleinement reconnu l'existence du problème. Il a également indiqué qu'il était disposé à engager d'étroites relations de coopération technique avec le BIT pour s'attaquer à ce problème et a accepté que la récolte de coton de 2013 fasse l'objet d'une surveillance avec l'assistance technique du BIT. Dans la foulée, le gouvernement a organisé une table ronde avec l'OIT, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, la Commission européenne et les représentants des organisations nationales et internationales de travailleurs et d'employeurs, au cours de laquelle il a été

convenu de mettre en place une mission de surveillance qui serait composée d'observateurs de l'OIT et du pays.

Les participants à la mission ont observé la récolte de coton de 2013 et effectué des visites d'inspection dans tout le pays. Dans son rapport de 2014, la CEACR a noté avec intérêt que la mission avait bénéficié de la collaboration et de la coopération des autorités et que, bien que plusieurs cas de travail forcé d'enfants aient été détectés, il était conclu dans le rapport que le travail forcé des enfants ne semblait plus être une pratique systématique dans le cadre de la récolte de coton de 2013. La commission d'experts a également pris note de la déclaration du gouvernement selon laquelle des mesures de suivi pertinentes avaient été prises pour réintégrer les enfants dans les établissements scolaires lorsque des cas de travail des enfants avaient été détectés par la mission. Le gouvernement a en outre indiqué qu'il était disposé à coopérer avec le BIT de manière plus générale dans le cadre d'un programme de promotion du travail décent. La CEACR s'est félicitée de ces progrès importants accomplis sur la voie de la pleine application de la convention et a instamment prié le gouvernement de poursuivre et d'intensifier ses efforts en ce sens.

Dans son rapport de 2015, la CEACR a pris note des mesures de surveillance à nouveau engagées par le gouvernement pendant la récolte de coton de 2014, ainsi que des mesures prises conjointement avec les partenaires sociaux du pays pour appliquer les conventions de l'OIT, notamment la tenue systématique de séminaires de formation et de sensibilisation au sujet des pires formes de travail des enfants. Elle a également noté avec intérêt l'élaboration et l'adoption d'un programme par pays de promotion du travail décent, qui a été conclu entre le gouvernement, les partenaires sociaux et le BIT en 2014 et qui, parmi ses priorités, vise à garantir que les conditions de travail et d'emploi dans le secteur agricole, notamment la culture du coton, soient conformes aux conventions nos 138 et 182 de l'OIT. La commission d'experts a en outre pris note des missions internationales de surveillance qui ont eu lieu pendant la récolte de coton de 2014, selon lesquelles si quelques cas d'enfants occupés à la cueillette du coton avaient encore été détectés, 91 pour cent des élèves étaient présents dans les établissements scolaires visités et plusieurs directeurs d'établissements professionnels et exploitants de fermes ont été reconnus responsables sur le plan administratif d'avoir astreint des enfants à un travail forcé.

Dans ses rapports suivants de 2016 et 2017, la CEACR a pris note des rapports de l'OIE et de la CSI selon lesquels une évolution rapide vers l'éradication complète du travail des enfants était en cours dans le pays. Elle a également pris note des rapports des missions de surveillance nationales et internationales qui se sont rendues dans le pays par la suite, dans lesquels il était indiqué que les autorités ouzbèkes avaient pris une série de mesures pour réduire le travail des enfants et rendre celui-ci socialement inacceptable. La commission d'experts a donc félicité le gouvernement pour ses efforts et l'a instamment prié de poursuivre ces mesures et de continuer de surveiller la situation afin d'assurer l'éradication complète du travail des enfants dans le pays.

d) Asie de l'Est

République de Corée
Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947

Ce cas se rapporte à des commentaires des partenaires sociaux coréens qui dénonçaient un certain nombre de manquements de la part du service d'inspection du travail de la République de Corée, eu égard aux obligations du gouvernement en vertu de la convention n° 81. Ces problèmes tenaient au manque de formation des inspecteurs, à l'insuffisance de la collaboration entre le service d'inspection et les partenaires sociaux, à la sous-représentation des femmes dans les effectifs du personnel d'inspection et au nombre insuffisant d'inspections en raison d'une situation globale de sous-effectifs. A la suite de plusieurs commentaires formulés par la CEACR et la Commission de l'application des normes demandant au gouvernement de traiter ces questions et d'assurer le bon fonctionnement de son service d'inspection du travail conformément à la convention, le gouvernement a adopté plusieurs mesures en réponse aux problèmes qui avaient été mis en évidence⁶⁵.

Historique du cas

La République de Corée est Membre de l'OIT depuis 1991 et a ratifié 29 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 81.

Dans une observation publiée dans son rapport de 2000, la CEACR a pris note des commentaires de la Fédération des employeurs de Corée (KEF) selon lesquels il était nécessaire de renforcer la fonction des services de l'inspection du travail dans le pays sur le plan des informations et des conseils techniques prévus à l'article 3 de la convention n° 81, en raison du manque de formations spécifiques et de programmes d'éducation à l'intention des inspecteurs. La KEF a en outre allégué que l'Etat ne s'acquittait pas de l'obligation qui lui incombe, en vertu de l'article 5 de la convention, de favoriser la collaboration entre les services de l'inspection du travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Parallèlement à la KEF, la commission d'experts a également pris note des commentaires de la Fédération des syndicats coréens (FKTU) soulignant la faible proportion de femmes dans les services de l'inspection du travail, qui ne représentaient que 12 pour cent de l'effectif des inspecteurs. Compte tenu que l'article 8 de la convention prescrit que les femmes aussi bien que les hommes pourront être désignées comme membres du personnel du service d'inspection, et considérant que les femmes représentent 41 pour cent des travailleurs coréens, la FKTU a donc mis l'accent sur le fait que le gouvernement devait prendre de nouvelles mesures en vue d'augmenter le nombre d'inspectrices du travail.

Prenant note de ces rapports, la CEACR a demandé au gouvernement de réagir aux commentaires de la KEF et de la FKTU.

Dialogue avec le gouvernement

Dans sa réponse aux commentaires de la KEF, le gouvernement a indiqué que les inspecteurs recevaient chaque année des cours de formation en matière de conseils et d'informations techniques à prodiguer aux travailleurs et aux employeurs. La commission d'experts a toutefois également fait observer que la fourniture de ces conseils techniques s'inscrivait dans le cadre des fonctions des inspecteurs du travail. Dans une observation publiée dans son rapport de 2004, elle a donc demandé au gouvernement de fournir davantage d'informations sur la manière dont les inspecteurs étaient formés et comment cette formation les aidait à prodiguer ces conseils.

En ce qui concerne les commentaires de la KEF sur la coordination tripartite entre les services de l'inspection du travail et les partenaires sociaux, le gouvernement a indiqué qu'une Commission de délibération sur la politique de santé et de sécurité dans l'industrie (ISHPDC), qui était un organe tripartite, avait été créé et que ce dernier avait examiné et coordonné les grandes orientations en matière de sécurité et santé dans l'industrie. La CEACR a demandé au gouvernement de fournir davantage d'informations sur les travaux de l'ISHPDC.

En ce qui concerne les commentaires de la FKTU, le gouvernement a expliqué que le nombre d'inspectrices était en augmentation et avait progressé de 8,3 pour cent entre 1999 et 2001. Il a également indiqué que le ministère du Travail avait déjà demandé une augmentation du personnel féminin d'inspection dans les bureaux régionaux du travail. La commission d'experts a donc exprimé l'espoir que le gouvernement fournirait, dans les années à venir, davantage d'informations sur les progrès accomplis en la matière.

Le dialogue avec le gouvernement s'est encore renforcé lorsque ce cas a été inscrit sur la liste des cas individuels examinés par la Commission de l'application des normes en juin 2004. Au cours de la discussion, le gouvernement a réaffirmé que, depuis la ratification de la convention n° 81, il avait tout mis en œuvre pour que le service coréen d'inspection du travail fonctionne conformément aux principes et aux dispositions de la convention. Les membres employeurs de la Commission de l'application des normes ont toutefois instamment prié le gouvernement de fournir des informations détaillées sur l'augmentation du nombre d'inspectrices dans les services d'inspection, ainsi que sur la promotion de la collaboration entre les services d'inspection et les partenaires sociaux. Les membres travailleurs ont également mis l'accent sur la question de la représentation des hommes et des femmes au sein des services de l'inspection mais, plus généralement, ont évoqué une pénurie générale d'inspecteurs du travail dans le pays, qui empêche le service d'effectuer un nombre suffisant d'inspections. Ils ont en outre indiqué que l'énorme charge de travail imposée aux inspecteurs les empêchait de recevoir une formation suffisante. Dans ses conclusions, la Commission de l'application des normes a instamment prié le gouvernement de veiller au respect de tous les articles de la convention n° 81, rappelant l'importance d'une formation adéquate des inspecteurs, de la collaboration des inspecteurs avec les partenaires sociaux et la nécessité d'augmenter le nombre d'inspectrices du travail.

Progrès dans l'application et voie à suivre

En 2005, le gouvernement n'a pas envoyé de nouveau rapport sur la convention n° 81 et la CEACR s'est vue contrainte de répéter ses commentaires précédents; toutefois, dans son rapport de 2006, le gouvernement a fait état d'un certain nombre de mesures prises en réponse aux commentaires de la Commission de l'application des normes et de la CEACR.

Dans son rapport de 2007, la commission d'experts a ainsi noté avec satisfaction que de nouveaux programmes de formation à l'intention des inspecteurs du travail, portant sur la loi sur les relations individuelles du travail, les relations collectives du travail, les méthodes d'enquête et la prévention des conflits du travail, avaient été menés en 2005.

Elle a également noté avec intérêt qu'un projet de loi visant à réviser la loi sur la sécurité et la santé au travail, qui régit l'ISHPDC, avait été élaboré, lequel garantissait un fonctionnement plus efficace et des délibérations plus professionnelles de cette commission ainsi qu'une participation accrue d'experts externes de la sécurité et la santé au travail à ses travaux.

Enfin, la CEACR a également pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle il avait prévu des mesures visant à augmenter le recrutement de femmes inspectrices du travail, lesquelles représentaient déjà 17,6 pour cent des effectifs.

Dans son rapport suivant, publié en 2008, la commission d'experts a en outre pris note avec satisfaction des progrès constants accomplis par le gouvernement en ce qui concerne l'augmentation de la proportion de femmes inspectrices, qui était désormais de 22 pour cent. Elle a également pris note avec intérêt que 375 nouveaux inspecteurs avaient été nommés, ce qui avait entraîné une nette augmentation du nombre d'inspections.

Dans ses rapports de 2011, 2012 et 2015, la CEACR a constaté une nouvelle augmentation du nombre d'inspections. Tout en notant que certains problèmes relatifs au respect des obligations de la République de Corée en vertu de la convention n° 81 subsistaient, elle a félicité le gouvernement des progrès alors accomplis et l'a encouragé à régler tous les problèmes non résolus aux fins du respect intégral de la convention.

Malaisie

Convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925

Ce cas se rapporte à des problèmes de longue date concernant une loi malaisienne sur l'indemnisation des travailleurs victimes d'accidents du travail, qui regroupait les travailleurs étrangers travaillant jusqu'à cinq ans dans le pays sous un régime différent de celui des travailleurs nationaux, et qui prévoyait des indemnités bien inférieures à celles du régime applicable aux travailleurs nationaux. Rappelant que cette différence de traitement entre travailleurs étrangers et travailleurs nationaux constitue une violation du principe de l'égalité de traitement en vertu de l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 19, la CEACR ainsi que la Commission de l'application des normes ont, pendant de nombreuses années, instamment prié le gouvernement de modifier sa législation pour la mettre en conformité avec la convention. Le gouvernement s'est d'abord montré réticent à apporter des changements aux régimes en question, mais les commentaires susmentionnés ont finalement abouti à l'amorce d'un processus de réforme dans le pays et enfin, avec l'aide d'experts techniques du BIT, à la formulation et à l'adoption de nouvelles lois étendant aux travailleurs étrangers le régime de réparation des accidents du travail dont bénéficiaient les nationaux⁶⁶.

Historique du cas

La Malaisie est Membre de l'OIT depuis 1957 et a ratifié cinq conventions de l'Organisation, dont la convention n° 19.

En 1993, la législation nationale applicable à la Malaisie péninsulaire et à l'Etat du Sarawak a transféré la couverture des travailleurs étrangers employés en Malaisie pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans, du régime de sécurité sociale des salariés (ESS), qui prévoit des versements périodiques aux victimes d'accidents du travail, au régime d'indemnisation des travailleurs (WCS), qui ne prévoit que le versement d'une somme forfaitaire unique. En outre, le WCS ne prévoyait pas de pension d'invalidité en cas d'invalidité totale permanente et le montant des prestations du WCS en cas d'invalidité partielle permanente ne représentait que 6,5 pour cent de celui de l'ESS.

Après avoir pris note de cette différence, la CEACR, dans son rapport de 1996, a rappelé que l'inégalité de traitement des étrangers en matière de réparation des accidents du travail était contraire au principe de l'égalité de traitement entre nationaux et non nationaux dans ce domaine, conformément à l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 19. Elle a donc demandé au gouvernement de modifier la loi afin de garantir le même traitement aux travailleurs étrangers qu'aux travailleurs nationaux.

Dialogue avec le gouvernement

Après la publication des commentaires de la CEACR, la Commission de l'application des normes s'est saisie de ce cas, et l'a examiné en 1997 et 1998. Dans ses conclusions, la Commission de l'application des normes a également estimé que le montant des indemnités accordées au titre de l'ESS était nettement supérieur à celui garanti par le WCS. Elle a donc insisté pour que les travailleurs étrangers bénéficient d'une protection égale à celle des ressortissants malaisiens et a demandé au gouvernement de modifier sa législation en conséquence. En outre, pour faire suite à ces mesures, une mission technique consultative de haut niveau du BIT s'est rendue dans le pays en mai 1998 afin d'examiner les moyens de mettre en œuvre les conclusions de la Commission de l'application des normes.

Dans son rapport de 1998 à la CEACR, le gouvernement a indiqué qu'il prévoyait de réexaminer le système de couverture des travailleurs étrangers qui étaient sous le régime de l'ESS et de proposer des amendements à la loi de 1969 sur la sécurité sociale des salariés. Dans les années qui ont suivi, le gouvernement n'a toutefois pas été en mesure de rendre compte de progrès dans l'adoption des amendements considérés, se contentant de répéter qu'il avait l'intention de réexaminer ces régimes. La CEACR s'est donc vue contrainte de réitérer ses commentaires précédents.

Dans son rapport de 2003, le gouvernement a indiqué qu'il avait entrepris des études pour réexaminer les deux régimes et qu'il en était ressorti que de manière générale le niveau de protection était égal, étant donné que le WCS avait des prestations de niveau supérieur qui n'existaient pas dans l'ESS, telles que le paiement des frais de transport des travailleurs blessés dans leur pays d'origine. Le gouvernement a en outre mentionné que les difficultés à obtenir les informations exactes relatives à l'identité des bénéficiaires demeurant à l'étranger constituaient un obstacle pratique majeur. Prenant note de ces informations, la CEACR a néanmoins rappelé que les indemnités accordées aux travailleurs nationaux au titre de l'ESS étaient de loin supérieures à celles du WCS et que cette situation constituait une inégalité de traitement des travailleurs étrangers en vertu de l'article 1, paragraphe 1, de la convention. Dans son rapport de 2004, la commission d'experts a donc réitéré ses commentaires précédents et a demandé au gouvernement de modifier sa législation en conséquence.

Dans ses rapports de 2009 et 2011, la CEACR s'est vue dans l'obligation de répéter ses commentaires précédents, le gouvernement n'ayant pas modifié sa position et répétant que, selon lui, les deux régimes se valaient.

En 2011, la Commission de l'application des normes a de nouveau examiné ce cas. Elle a instamment prié le gouvernement de prendre des mesures immédiates pour mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec l'article 1, paragraphe 1, de la convention pour respecter le système de réciprocité automatique institué par la convention entre les pays qui ont ratifié la convention et de faire appel à l'assistance technique du BIT pour résoudre les difficultés administratives en concluant des arrangements spéciaux avec les pays d'origine de la main-d'œuvre en vertu de l'article 1, paragraphe 2, et de l'article 4 de la convention.

En réponse, le gouvernement a indiqué dans son rapport de 2011 qu'une commission technique au sein du ministère des Ressources humaines travaillerait, avec la participation de toutes les parties prenantes, à la formulation du mécanisme et du système appropriés pour administrer cette question. Ce faisant, elle examinerait les trois options suivantes: étendre la couverture de l'ESS aux travailleurs étrangers, créer un régime spécial pour les travailleurs étrangers dans le cadre de l'ESS ou relever le niveau des prestations prévues par le WCS. En outre, une mission de l'OIT s'est rendue dans le pays en octobre 2011 pour appuyer le gouvernement dans ses efforts en la matière. Prenant note de ces informations, la CEACR, dans son rapport de 2012, a exprimé l'espoir que la nouvelle commission technique serait bientôt en mesure de faire des propositions concrètes sur les amendements à la loi et elle a instamment prié le gouvernement de poursuivre les réformes législatives prévues.

Bien que, dans ses rapports de 2012, 2013 et 2014, le gouvernement n'a pas été en mesure de faire état de progrès, dans son rapport de 2015, il a informé la commission d'experts qu'il avait décidé d'étendre le régime de l'ESS aux travailleurs étrangers, moyennant certaines modifications visant à garantir son applicabilité sur le plan administratif. La CEACR, dans son rapport de 2016, a pris note de ces informations avec intérêt et a instamment prié le gouvernement d'entreprendre la réforme.

Dans ses rapports de 2016 et 2017, le gouvernement n'a toutefois pas été en mesure de rendre compte de progrès substantiels concernant l'adoption des changements prévus à l'ESS. Le cas a donc été à nouveau examiné par la Commission de l'application des normes en 2017 et 2018. Celle-ci a réitéré ses commentaires antérieurs de 2011, priant instamment le gouvernement de procéder enfin à l'adoption de l'extension annoncée de l'ESS et de mettre sa législation et sa pratique en conformité avec la convention n° 19. Elle a également demandé au gouvernement de continuer de faire appel à l'assistance technique du BIT pour entreprendre cette réforme.

Dans ses rapports de 2017 et 2018, la CEACR a fait siennes les conclusions de la Commission de l'application des normes et a de nouveau invité le gouvernement à prendre des mesures immédiates, pragmatiques et efficaces pour assurer le respect de la convention n° 19.

Progression en matière d'application et voie à suivre

En réponse à ces commentaires, le gouvernement a indiqué dans son rapport de 2018 que, dans le cadre des efforts importants déployés pour transférer la protection des travailleurs étrangers du WCS à l'ESS, il avait pris des mesures concrètes et établi un calendrier à cette fin. Il a indiqué que pour faire en sorte que cette extension de la couverture sociale se passe sans heurts, une période de transition avait été prévue afin de mettre en place des mécanismes d'application, des bases de données, des feuilles de route et des rencontres avec les parties prenantes et les partenaires sociaux au sujet de leurs engagements. Il a également indiqué que la période de transition était prévue pour une durée maximale

de trois ans. Enfin, le gouvernement a aussi accepté de recevoir une mission de contacts directs de l'OIT qui l'aidera à mettre en œuvre ces changements.

Dans son rapport de 2019, la CEACR s'est félicitée de ces informations et a dit espérer que le gouvernement profiterait de la mission de contacts directs pour donner suite à ses commentaires et aux conclusions de la Commission de l'application des normes et enfin se conformer pleinement à la convention n° 19.

A la suite de ces commentaires supplémentaires, plusieurs lois ont été adoptées en Malaisie au début de 2019, lesquelles abrogent la législation antérieure sur les régimes d'indemnisation des travailleurs et permettent aux travailleurs étrangers de relever des régimes nationaux dont bénéficient les salariés malaisiens. Bien que le gouvernement ait pris certaines mesures positives, en particulier ces derniers mois, la CEACR continuera sans aucun doute d'examiner la situation de ce cas et de dialoguer avec les autorités malaisiennes tant que toutes les questions en suspens n'auront pas été résolues, l'objectif étant de garantir le plein respect de la convention n° 19.

Myanmar

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Ce cas se rapporte à un certain nombre de lois du Myanmar qui entravaient la liberté de créer et d'organiser des organisations de travailleurs et d'employeurs et imposaient un monopole syndical, en violation de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation. Pendant plusieurs décennies, la CEACR, ainsi que la Commission de l'application des normes, ont formulé des commentaires à cet égard et ont instamment prié le gouvernement de mettre la législation nationale en conformité avec la convention. En 2011 et 2012, le gouvernement du Myanmar, en consultation avec des experts techniques du BIT, a élaboré et adopté un certain nombre de lois abrogeant le monopole syndical et les restrictions à l'enregistrement d'organisations d'employeurs et de travailleurs. Selon les informations rapportées, à la suite de ces modifications législatives, de nombreux syndicats et organisations d'employeurs indépendants auraient été créés et enregistrés au Myanmar⁶⁷.

Historique du cas

Le Myanmar est Membre de l'OIT depuis 1948 et a ratifié 24 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 87.

Pendant de nombreuses décennies, un certain nombre de lois en vigueur au Myanmar ont été considérées par la CEACR comme portant gravement atteinte à l'exercice de la liberté syndicale et des autres droits prévus aux articles 2, 3, 5 et 6 de la convention n° 87, du fait de l'imposition d'un monopole syndical et de l'interdiction de créer des syndicats ou des organisations d'employeurs indépendants.

Parmi les lois mises en évidence par la CEACR figurait une loi de 1964, qui établissait un système obligatoire pour l'organisation et la représentation des travailleurs et qui imposait un syndicat unique, ainsi que la loi de 1926 sur les syndicats, qui exigeait que les syndicats aient un taux de syndicalisation minimum de 50 pour cent des effectifs pour être légalement reconnus. Parmi les autres lois problématiques, on peut citer un décret de 1988, qui interdisait toute organisation dont la création n'avait pas été autorisée par le ministère de l'Intérieur, et une loi de 1908, qui érigeait en infraction l'appartenance ou la participation à toute «organisation illégale». Enfin, la CEACR a également mis en exergue une ordonnance de 1988 qui interdisait tout rassemblement de cinq personnes ou plus dans l'intention de «créer des troubles ou de commettre un délit» et la loi de 1929 sur les conflits du travail, qui investissait le Président du pouvoir de déférer les conflits du travail à des tribunaux d'instruction ou à des tribunaux du travail.

Dialogue avec le gouvernement

Compte tenu des lacunes persistantes en matière d'application de la convention n° 87, la CEACR a publié dans ses rapports, pendant plus de 50 ans, des observations dans lesquelles elle priait instamment le gouvernement de mettre la législation nationale en conformité avec cette convention en garantissant aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de se constituer librement et d'organiser leur gestion et leur activité. En raison de l'urgence de la question, la Commission de l'application des normes a également été saisie de ce cas, et ce, 19 fois depuis 1987, priant elle aussi instamment, dans ses conclusions, le gouvernement de modifier les lois susmentionnées. Dans le cadre du suivi de ces discussions et commentaires, le gouvernement s'est vu offrir l'assistance technique d'experts du BIT pour résoudre la question, ce qu'il a accepté à plusieurs reprises.

Néanmoins, malgré ces efforts, le gouvernement a longtemps minimisé la question dans ses réponses aux commentaires de la CEACR et de la Commission de l'application des normes, indiquant que, selon lui, la législation n'empêchait pas les travailleurs et les employeurs de constituer des associations indépendantes. Il n'a toutefois pas été en mesure de fournir la moindre preuve de l'existence légale d'une telle association dans le pays et n'a fait référence qu'à un certain nombre d'organisations de protection sociale des travailleurs, qui, selon la CEACR ne constituaient pas des organisations syndicales. D'autre part, la commission d'experts a noté que les syndicats indépendants établis au Myanmar, tels que la Fédération des syndicats de Birmanie (FTUB), étaient contraints de travailler dans la clandestinité et leurs membres étaient souvent emprisonnés pour avoir exercé leur activité syndicale.

A la suite d'autres commentaires de la CEACR et de la Commission de l'application des normes mettant l'accent sur ces questions, le gouvernement a annoncé en 1989 qu'il avait commencé à rédiger une nouvelle constitution qui prévoirait expressément la liberté syndicale et le droit d'organisation. Il a en outre annoncé qu'il modifierait diverses lois mises en lumière par la commission d'experts. Toutefois, malgré ces annonces, le gouvernement n'a pas été en mesure,

au cours des années suivantes, de faire état de progrès concernant ces réformes législatives. La CEACR et la Commission de l'application des normes ont donc dû réitérer leurs commentaires antérieurs et ont instamment prié le gouvernement de donner suite aux modifications annoncées.

En 2003, le dialogue avec le gouvernement a pris une autre tournure lorsque le Myanmar a fait l'objet d'une plainte devant le Comité de la liberté syndicale en ce qui concerne tant l'absence d'un cadre législatif garantissant la liberté syndicale que les continuelles persécutions et détentions de dirigeants de syndicats indépendants. Dans ses recommandations, publiées en 2008, le Comité de la liberté syndicale s'est joint à la CEACR et à la Commission de l'application des normes et a demandé au gouvernement de modifier les lois susmentionnées et de protéger les droits des travailleurs et des employeurs.

Dans l'intervalle, le gouvernement avait annoncé en 2005 la reprise des réunions de la Convention nationale chargée de rédiger la nouvelle Constitution, qui avait commencé ses travaux le 20 mai 2004, apportant des éclaircissements et organisant des discussions sur les principes fondamentaux, tels que la création des organisations de travailleurs et d'employeurs, appelés à fournir un cadre pour la formulation de dispositions juridiques détaillées. La commission d'experts, dans son rapport de 2006, a donc instamment prié le gouvernement de poursuivre ce processus et de communiquer toute nouvelle mesure prise en vue de l'adoption de la Constitution.

Au début de 2008, la rédaction de la Constitution a finalement été achevée et son texte a été approuvé par référendum. La Constitution garantissait à tous les travailleurs et employeurs le droit de s'organiser, et aux organisations de travailleurs et d'employeurs le droit d'organiser librement leur gestion et leur activité. En conséquence, un cadre législatif sur les droits syndicaux a été établi et les premières mesures pour la création de syndicats au niveau de la base ont été prises. Au cours de la période qui a suivi, des organisations de travailleurs de base ont été créées dans 11 zones industrielles. En outre, l'Assemblée législative a commencé à examiner et à réviser les dispositions de la loi de 1964 sur le monopole syndical, de la loi de 1929 sur les conflits du travail et des autres lois restreignant les droits des syndicats et des employeurs afin de les mettre en conformité avec la nouvelle constitution.

Tout en prenant note de ces réformes, la commission d'experts, dans son rapport de 2009, a néanmoins observé que, hormis la création de syndicats aux niveaux les plus basiques, la législation nationale n'apportait toujours pas un fondement juridique à l'exercice de la liberté syndicale au Myanmar. S'agissant de la nouvelle Constitution, elle a en outre fait référence à une clause d'exclusion générale figurant en son article 354, qui assujettit l'exercice de la liberté syndicale et le droit d'organisation aux «lois adoptées pour assurer la sécurité de l'Etat» et au maintien de l'ordre public, ce qui, selon la CEACR, revient à continuer d'entraver la liberté syndicale en droit et dans la pratique. Elle a également regretté que les partenaires sociaux et la société civile aient été exclus de toute consultation importante dans le cadre du processus de réforme. La commission d'experts a

donc instamment prié le gouvernement d'adopter enfin les mesures nécessaires pour consacrer pleinement les droits des travailleurs et des employeurs prescrits en vertu de la convention n° 87, dans la Constitution et dans la législation et la pratique nationales. Une demande en ce sens a aussi été formulée par la Commission de l'application des normes, qui a de nouveau examiné ce cas en 2009, 2010 et 2011.

Progression en matière d'application et voie à suivre

Dans son rapport de 2013, la CEACR a noté avec satisfaction qu'à la suite d'une autre mission d'assistance technique du BIT dans le pays, une nouvelle loi sur les organisations syndicales a été adoptée en 2011 et est entrée en vigueur en 2012. La loi contenait des dispositions sur la création d'organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi que sur leurs fonctions, devoirs, droits et responsabilités, et prévoyait l'abrogation de la loi sur les syndicats de 1926 et de la loi de 1964, qui imposait le monopole syndical. Elle a également pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle 2 761 organisations syndicales de base, 146 organisations syndicales municipales, 22 organisations syndicales régionales ou d'Etat, huit fédérations syndicales et une confédération syndicale, ainsi que 26 organisations d'employeurs de base avaient été enregistrées en vertu de cette nouvelle loi.

La CEACR a par ailleurs noté avec satisfaction que d'autres lois avaient été adoptées, lesquelles abrogeaient les deux ordonnances de 1988 sur les rassemblements illégaux et sur la constitution d'organisations, ainsi que la loi de 1929 sur les conflits du travail.

La CEACR a félicité le gouvernement pour les progrès qu'il avait accomplis, mais elle a également relevé quelques lacunes encore présentes dans la loi sur les organisations syndicales et les autres nouvelles lois ainsi qu'un certain nombre de problèmes quant à leur mise en œuvre dans la pratique, qui empêchaient la pleine application de la convention n° 87. Elle a donc continué d'encourager le gouvernement à œuvrer à la pleine application de la convention dans d'autres observations publiées dans ses rapports de 2015, 2016, 2017 et 2019.

En 2018, la Commission de l'application des normes a une fois encore examiné l'affaire, félicitant le gouvernement pour les progrès accomplis jusqu'alors, mais le priant aussi instamment de combler les lacunes qui subsistent en matière de conformité.

e) Europe et Territoires européens d'outre-mer

Polynésie française **Convention (n° 111) concernant la discrimination** **(emploi et profession), 1958**

Ce cas se rapporte à des lacunes relevées dans la législation du travail en vigueur en Polynésie française s'agissant de l'application de l'article 1 de la convention n° 111. Elles avaient principalement trait au fait que le champ d'application des dispositions relatives à l'interdiction de la discrimination était trop étroit, ne couvrant pas tous les aspects de l'emploi et ne traitant pas suffisamment du harcèlement sexuel. Elles concernaient également la liste des motifs de discrimination interdits par la loi, qui ne comprenait pas tous les motifs requis par la convention. Ayant relevé ces lacunes, la CEACR, dans plusieurs demandes directes, a instamment prié le gouvernement d'adopter des réformes législatives pour y remédier. A la suite de ces commentaires, l'Assemblée législative de la Polynésie française a adopté un amendement à la législation du travail, qui comble la plupart des lacunes relevées par la commission d'experts⁶⁸.

Historique du cas

La Polynésie française est une collectivité d'outre-mer de la France, elle-même Membre de l'OIT depuis 1919. La France a ratifié 127 conventions de l'Organisation – ce qui la place au deuxième rang pour ce qui est du meilleur taux de ratification des Etats Membres de l'OIT –, dont la Convention n° 111, qu'elle a déclarée applicable à la Polynésie française.

Dans une demande adressée directement au gouvernement en 2008, la CEACR a noté que, si le droit pénal en vigueur en Polynésie française interdisait certaines formes de harcèlement sexuel, la législation du travail ne prévoyait quant à elle aucune protection contre le harcèlement sexuel au travail, notamment ses principales formes, le harcèlement qui s'apparente à du chantage et le harcèlement dû à un milieu de travail hostile. Prenant note de ces informations, la commission d'experts a souligné que, pour assurer une protection efficace des travailleurs contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, il ne suffisait pas de prévoir des dispositions dans la législation pénale; il fallait aussi inclure des dispositions en la matière dans la législation du travail.

Rappelant son observation générale de 2002 sur cette question, la CEACR a souligné à nouveau que le harcèlement sexuel est une forme de discrimination fondée sur le sexe interdite par l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention n° 111. La commission d'experts a donc demandé au gouvernement d'indiquer les mesures prises en droit et dans la pratique pour interdire, prévenir et sanctionner le harcèlement sexuel au travail et d'indiquer en outre s'il prévoyait d'inclure des dispositions à ce sujet dans la législation du travail.

Dialogue avec le gouvernement

Dans une autre demande directe de 2013, la commission d'experts a pris note de l'information du gouvernement selon laquelle, bien que le code pénal en vigueur ait été modifié, de nouvelles infractions liées au harcèlement sexuel ayant été ajoutées, une autre modification de la législation du travail applicable en 2011 ne traitait pas du harcèlement au travail. La CEACR a conclu que la législation du travail, contrairement au Code pénal, ne contenait toujours pas de dispositions concernant le harcèlement sexuel. A cet égard, la commission d'experts a toutefois noté que, d'après le rapport du gouvernement, un projet de loi sur le harcèlement sexuel était en cours d'élaboration et devait être adopté par l'Assemblée de la Polynésie française. La CEACR a demandé au gouvernement de la tenir informée de l'adoption de cette loi et de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et interdire le harcèlement sexuel au travail.

La commission d'experts a en outre noté qu'en vertu de la nouvelle législation du travail modifiée, la discrimination sur le lieu de travail n'était interdite qu'en ce qui concerne «une offre d'emploi, un recrutement ou une relation de travail». A cet égard, la CEACR a souligné que la protection contre la discrimination, selon les termes de l'article 1 de la convention n° 111, doit couvrir tous les aspects de l'emploi et du travail, y compris l'accès à la formation professionnelle, à l'emploi et aux diverses professions, ainsi que les conditions d'emploi. La commission d'experts a par ailleurs noté que la liste des motifs de discrimination interdits par la loi ne couvrait pas tous ceux énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a) de la convention, les termes «couleur» et «origine sociale» étant absents. Elle a également noté que la liste, tout en omettant le motif de la «race», faisait référence à «l'appartenance ou la non appartenance à un groupe ethnique». A ce sujet, la CEACR a rappelé que même si la discrimination à l'encontre d'un groupe ethnique constitue une discrimination raciale, la notion de discrimination raciale au sens de la convention est beaucoup plus étendue. Compte tenu de ces lacunes dans la mise en œuvre de la convention, la CEACR a demandé au gouvernement d'étendre le champ d'application de ces dispositions à tous les aspects de l'emploi et à tous les motifs interdits énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Dans une observation publiée dans son rapport de 2017, la CEACR a pris note avec satisfaction de l'adoption d'une nouvelle loi en Polynésie française en 2013, portant modification de la législation du travail en vigueur. En ce qui concerne ses commentaires précédents, elle a noté que cette loi intégrait de nouvelles dispositions dans le Code du travail qui, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, élargissaient la liste des motifs de discrimination interdits sur le lieu de travail en y ajoutant les motifs de l'«appartenance ou non à une nation ou à une race» et l'«apparence physique». La commission d'experts a conclu que ces nouveaux motifs couvraient les notions de «race» et de «couleur» requises par la convention n° 111. Elle a toutefois noté qu'en dépit de ces modifications

législatives, le motif de l'«origine sociale» énoncé dans la convention ne figurait toujours pas dans la liste des motifs interdits.

En outre, en ce qui concerne le champ d'application des dispositions contre la discrimination, la commission d'experts a noté avec satisfaction que la loi contenait désormais une liste non exhaustive des aspects de l'emploi protégés, notamment le licenciement, la rémunération, les mesures d'intéressement ou de distribution d'actions, la formation, la classification, le reclassement, l'affectation, la qualification, la promotion, la mutation et le renouvellement du contrat, la possibilité de suivre des stages ou des cours de formation en entreprise. Elle a également noté que cet article mentionnait désormais expressément les mesures discriminatoires directes et indirectes.

En ce qui concerne le harcèlement sexuel, la CEACR a noté avec satisfaction que la nouvelle loi établissait des dispositions sur le harcèlement sexuel tant dans la législation du travail couvrant le secteur privé que dans celle concernant le secteur public. Elle a en outre noté que ces dispositions définissaient et interdisaient le harcèlement sexuel qui s'apparente à un chantage en vue d'obtenir des faveurs sexuelles et le harcèlement sexuel dû à la création d'un environnement de travail hostile et prévoyaient la protection des victimes et des témoins contre tout acte de représailles (sanctions, licenciement, mesures discriminatoires directes ou indirectes) ainsi que des sanctions disciplinaires contre les auteurs des faits de harcèlement. Enfin, elle a noté que ces dispositions obligeaient également l'employeur à prendre des mesures de prévention et de traitement du harcèlement sexuel ou moral, comprenant notamment la mise en place d'une procédure de signalement de harcèlement et des actions de sensibilisation.

Compte tenu de tous ces changements, la commission d'experts a conclu qu'à l'exception de l'inclusion de l'«origine sociale» comme motif de discrimination interdit, toutes les lacunes qu'elle avait recensées dans la législation concernant l'application de la convention n° 111 avaient été corrigées et elle a demandé au gouvernement de la tenir informée de l'application de ces nouvelles lois dans la pratique. Elle l'a également encouragée à poursuivre ses réformes afin d'assurer le plein respect de la convention.

Géorgie

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Ce cas se rapporte à un certain nombre de dispositions du Code du travail de la Géorgie de 2006, que la CEACR a considérées comme non conformes aux articles 3 et 10 de la convention n° 87. A la suite des commentaires de la CEACR et d'autres organes internationaux ainsi que des consultations suivies entre le gouvernement de la Géorgie et les experts du BIT, un amendement au Code du travail, prenant en compte les commentaires de la commission d'experts, a été adopté en 2013⁶⁹.

Historique du cas

La Géorgie est Membre de l'OIT depuis 1993 et a ratifié 17 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 87.

En 2006, le législateur géorgien a adopté un nouveau Code du travail qui, entre autres, abrogeait les lois antérieures sur les conventions collectives et les conflits collectifs du travail. Cette réforme faisait suite à certaines questions précédemment relevées par la CEACR, comme l'obligation d'annoncer au préalable la durée des grèves et des exigences excessives concernant les scrutins de grève. Toutefois, le nouveau Code contenait également un certain nombre de dispositions, qui suscitaient des préoccupations de la part de la CEACR quant à leur compatibilité avec les articles 3 et 10 de la convention n° 87.

Au départ, ces questions ont été soulevées par la commission d'experts en 2007, dans une demande adressée directement au gouvernement de la Géorgie.

L'une des dispositions mises en évidence par la CEACR était l'article 49(5) du Code, aux termes duquel, après une grève d'avertissement, les partenaires sociaux doivent participer aux procédures de règlement amiable conformément au Code du travail. En outre, l'article 48(5) du Code prévoyait que si aucun accord n'était conclu dans les 14 jours ou si une partie n'avait pas participé au règlement amiable, l'autre partie était en droit de soumettre le conflit à un tribunal ou à l'arbitrage, avec pour conséquence le risque que ce conflit soit résolu par un arbitre, contre le gré de l'un des partenaires sociaux.

A cet égard, la commission d'experts avait souligné qu'une disposition qui autorise l'une ou l'autre des parties à soumettre unilatéralement le différend à l'arbitrage obligatoire porte atteinte au droit des travailleurs de recourir à l'action collective. Elle avait donc préconisé que le recours à l'arbitrage soit limité aux situations dans lesquelles le droit de grève peut être restreint ou interdit, à savoir uniquement dans les «services essentiels», lorsqu'il s'agit de fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat et en cas de crise aiguë.

En outre, la CEACR a formulé des commentaires sur les dispositions de l'article 51(4) et (5) du Code, aux termes desquelles une grève menée par des

travailleurs qui avaient été informés de la résiliation de leur contrat avant le déclenchement de la grève était illégale et que, si le droit de grève était acquis avant la résiliation du contrat à durée déterminée, la grève était considérée comme illégale après l'expiration d'un tel contrat. La commission d'experts a estimé que ces dispositions portaient atteinte au droit de grève des travailleurs concernés, en particulier parce qu'elles limitaient leur capacité de mener des grèves de solidarité et de protestation, qui, comme l'a indiqué le gouvernement, étaient considérées comme légales en vertu de la législation nationale. Enfin, la CEACR a également fait référence à l'article 49(8) du Code qui limitait certains droits syndicaux.

Dialogue avec le gouvernement

Dans sa première réponse à la demande directe, le gouvernement a admis certains des sujets de préoccupation soulevés par la commission d'experts et annoncé l'élaboration de nouveaux amendements au Code du travail, sans toutefois mentionner de propositions concrètes. En revanche, sur d'autres points, il a indiqué qu'il ne voyait pas la nécessité d'une modification des articles susmentionnés.

En particulier, en ce qui concerne les dispositions relatives à l'arbitrage, le gouvernement a souligné que, en dépit des dispositions de l'article 48(5), une grève pouvait être déclarée, indépendamment du fait qu'un recours devant un tribunal ou un arbitrage avait été engagé, et que le recours à l'arbitrage n'était pas obligatoire. Tout en confirmant la remarque de la CEACR selon laquelle le renvoi d'une affaire à l'arbitrage contre la volonté d'une partie devenait possible après l'expiration du délai de 14 jours, le gouvernement n'a toujours pas jugé nécessaire de modifier cette disposition. Il a également réfuté la nécessité de modifier les articles 51(4) et (5) du Code.

En outre, tout en reconnaissant que les dispositions relatives à la durée maximale prévues à l'article 49(8) restreignaient le droit de grève, il a mentionné que les travailleurs pouvaient déclencher une nouvelle grève après cette période de 90 jours. Cela n'a toutefois pas été jugé suffisant par la commission d'experts, qui a invoqué la charge organisationnelle que représente pour un syndicat le fait de déclencher une nouvelle grève tous les 90 jours.

Après avoir analysé les réponses du gouvernement, la commission d'experts a formulé une autre demande directe sur ces questions en 2008, puis une observation en 2010 et en 2012, priant instamment le gouvernement de modifier les lois en question.

Ces commentaires continus de la CEACR, conjointement aux efforts d'autres organes de l'OIT, ont poussé le gouvernement à lancer un processus de réforme dans le pays.

Après que la Commission de l'application des normes ait examiné un cas parallèle concernant la convention n° 98 lors de la session de la Conférence de 2009, le gouvernement a accepté d'engager des consultations tripartites nationales pour examiner d'éventuelles modifications à la législation du travail. Peu après, un mémorandum a été signé entre le ministère géorgien de la Santé, du Travail et

des Affaires sociales et les fédérations nationales de travailleurs et d'employeurs, la GTUC et la GEA, en vue d'institutionnaliser le dialogue social dans le pays. Depuis lors, les partenaires sociaux ont régulièrement tenu des sessions de discussions relatives à la législation du travail en mettant l'accent sur les questions de conformité avec la convention n° 87. Puis, en novembre 2009, un décret du Premier ministre de la Géorgie a officialisé et institutionnalisé la Commission nationale du dialogue social et annoncé la création d'un groupe de travail tripartite chargé de réviser et d'analyser la conformité de la législation nationale eu égard aux conclusions et aux recommandations de la commission et de proposer les amendements nécessaires.

Entre-temps, au cours de l'année 2009, le BIT a commencé à fournir une assistance technique aux mandants tripartites de la Géorgie pour faire avancer le processus de révision de la législation du travail. En outre, en octobre 2009, une table ronde tripartite a été organisée à Tbilissi par le BIT pour faire le point sur l'état actuel de la législation du travail, l'application des conventions nos 87 et 98 et la promotion du tripartisme en Géorgie.

En 2010, le dialogue avec le gouvernement s'est encore renforcé lorsque la CEACR a été rejointe par le Comité européen des droits sociaux qui, dans ses conclusions de 2010 sur l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la Charte sociale européenne, a exprimé des préoccupations similaires à celles de la CEACR au sujet des atteintes au droit de grève.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Tous ces efforts ont abouti à l'examen de propositions législatives concrètes et à l'élaboration d'amendements au Code du travail géorgien, avec l'assistance technique permanente d'experts du BIT. Le Code du travail a ainsi été modifié en juin 2013.

Dans son rapport de 2015, la CEACR a pris note avec satisfaction des modifications substantielles apportées au Code du travail, qui ont permis de régler les problèmes qu'elle avait soulevés.

La commission d'experts a notamment observé que le nouvel article 48(8) prévoyait désormais que les conflits entre partenaires sociaux ne pouvaient être soumis à l'arbitrage que sur consentement mutuel des deux parties. En outre, l'amendement a également levé toutes les restrictions relatives à la durée de la grève et l'article 51(4) et (5) a, de ce fait, été supprimé.

Bien que la CEACR ait pris note de ces progrès substantiels, elle a toutefois également relevé quelques autres points qu'elle avait mis en évidence et qui n'avaient pas été pleinement traités par la réforme de 2013. Il s'agit principalement des articles 50(1) et 51(2) du Code du travail qui interdisent le droit de grève dans des services ayant trait à la sécurité et à la santé des personnes ou dans des secteurs où «le travail ne peut être interrompu en raison du mode technologique du travail», ainsi que du décret n° 01-43/N de 2013, qui établit une liste des services ayant trait à la vie, à la sécurité et à la santé des personnes (en application de

l'article 51(2) du code) et qui inclut certains services ne constituant pas des services essentiels au sens strict du terme.

Dans son rapport de 2017 sur la convention n° 87, le gouvernement de la Géorgie a toutefois indiqué que des amendements à ces dispositions étaient en cours de discussion auprès des institutions de l'Etat concernées et des partenaires sociaux et que les résultats de ces discussions seraient transmis à la Commission tripartite pour le partenariat social pour décision. La CEACR a donc demandé au gouvernement de la tenir informée des résultats de ces discussions et de toute autre modification législative adoptée en conséquence.

République de Moldova **Convention (n° 111) concernant la discrimination** **(emploi et profession), 1958**

Ce cas se rapporte à la législation moldave contre la discrimination au travail, qui n'incluait pas tous les motifs de discrimination interdits par la convention n° 111 de l'OIT. A la suite d'un certain nombre de demandes directes et d'observations dans lesquelles la CEACR a instamment prié le gouvernement de veiller à ce que tous les motifs interdits énumérés dans la convention soient expressément mentionnés dans la législation, le gouvernement a modifié son Code du travail en ajoutant les motifs suivants: «race», «opinion politique» et «origine sociale», puis quelques années après, dans un amendement ultérieur, le motif de la «couleur»⁷⁰.

Historique du cas

La République de Moldova est Membre de l'OIT depuis 1992 et a ratifié 42 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 111.

Le Code du travail moldave de 1997 interdisait la discrimination dans l'emploi, conformément à la convention n° 111. Toutefois, les motifs de discrimination interdits énumérés dans le code ne comprenaient pas tous les motifs prévus à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention, à savoir «race», «couleur», «opinion politique» et «origine sociale».

Dans une demande directe formulée en 2010, la CEACR a relevé ces lacunes et prié le gouvernement de l'informer de toute mesure prise ou envisagée pour étendre la protection contre la discrimination à tous les motifs prévus dans la convention n° 111.

Dialogue avec le gouvernement

Le gouvernement n'a fait état d'aucune autre avancée dans son rapport de 2002, mais dans celui de 2005, il a mentionné l'adoption en 2003 d'un nouveau Code du travail, qui contenait plusieurs dispositions conformes à la convention, notamment l'article 8(1), qui interdisait toute forme de discrimination directe ou

indirecte. La liste des motifs de discrimination interdits annexée à ces dispositions incluait également la «race», l'«opinion politique» et l'«origine sociale». Le seul motif manquant de la liste de l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention n° 111 était la «couleur». Dans une observation publiée dans son rapport de 2006, la commission d'experts, tout en prenant note avec intérêt de ces modifications législatives, a recommandé au gouvernement de modifier à nouveau la loi pour y ajouter également ce motif à la liste.

Dans ses rapports de 2006 et 2009 à la CEACR, le gouvernement n'a fait état d'aucune modification de la loi et a déclaré qu'il considérait que le motif de la «couleur» était couvert par une disposition du Code du travail qui interdit toute discrimination fondée sur «d'autres critères qui ne sont pas liés aux qualifications professionnelles des travailleurs». Prenant note de ces informations, la CEACR a toutefois rappelé qu'il importe d'inclure dans la législation des références expresses à tous les motifs énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention afin de protéger pleinement les travailleurs contre ce type de discrimination. Dans des observations formulées dans ses rapports de 2007 et 2010, elle a une fois de plus instamment prié le gouvernement de modifier à nouveau la loi, sur la base de ses commentaires précédents.

En réponse aux commentaires de la commission, le gouvernement a indiqué dans son rapport de 2010 qu'un nouveau projet de loi avait été soumis au Parlement en vue de modifier le Code du travail, notamment en ajoutant la «couleur de peau» à la liste des motifs de discrimination interdits. Dans son rapport de 2011, la CEACR s'est félicitée de ces avancées et a instamment prié le gouvernement de procéder à l'adoption de la nouvelle loi.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Dans son rapport de 2015, la CEACR a pris note avec satisfaction de l'adoption d'une loi modifiant le Code du travail, qui ajoutait la «couleur de peau» à la liste des motifs de discrimination interdits. Elle a en outre pris note avec intérêt de l'adoption d'une autre loi en 2012, qui visait dans l'ensemble à prévenir et combattre la discrimination et à assurer l'égalité de toutes les personnes dans le pays, interdisant notamment la discrimination fondée sur tous les motifs énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a) de la convention. Estimant que la liste énoncée à l'article 1, paragraphe 1 a), était désormais pleinement mise en œuvre, la commission d'experts a félicité le gouvernement pour ces réformes et lui a demandé de la tenir informée de leur application dans la pratique.

f) Amérique latine et Caraïbes

Argentine **Convention (n° 182) sur les pires formes** **de travail des enfants, 1999**

Ce cas se rapporte à des manquements de l'Argentine concernant la mise en œuvre de la convention n° 182 de l'OIT, qui avaient été relevés par la CEACR, notamment la non adoption d'une liste détaillée des travaux dangereux auxquels il est interdit de soumettre des mineurs, ainsi que l'absence, dans son Code pénal, de sanction expresse pour l'utilisation de mineurs à des fins de prostitution. Après avoir instamment prié le gouvernement de remédier à ces manquements, la CEACR a engagé un dialogue constructif avec ce dernier, auquel s'est joint le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui a abouti à l'adoption de plusieurs amendements aux lois respectives, aux termes desquels la liste des travaux dangereux a été établie et la prostitution d'enfants sanctionnée⁷¹.

Historique du cas

L'Argentine est Membre de l'OIT depuis 1919 et a ratifié 81 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 182.

En vertu de la législation du pays relative aux contrats de travail et à l'emploi des jeunes, il est interdit d'employer des mineurs de moins de 18 ans à des travaux difficiles, dangereux ou malsains. Ainsi, dans une demande directe adressée au gouvernement en 2005, la CEACR a noté que ces lois et leurs règlements d'application ne prévoyaient pas de liste détaillée et exhaustive des types de travail entrant dans les catégories «dangereux», «difficiles» ou «malsains».

Compte tenu de cela, la commission d'experts a rappelé qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la convention n° 182, les types de travail dangereux doivent être déterminés par la législation nationale ou l'autorité compétente, après consultation des partenaires sociaux et en prenant en considération les normes internationales pertinentes, notamment le paragraphe 3 de la recommandation (n° 190) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. La CEACR a donc demandé au gouvernement d'adopter dans sa législation une liste détaillée des types de travail dangereux en tenant compte de la recommandation n° 190.

En outre, la CEACR a noté que l'article 125 bis du Code pénal, qui porte sur l'exploitation sexuelle des mineurs, ne réprimait que les personnes offrant des mineurs de moins de 18 ans à des fins de prostitution, mais non les clients qui les utilisent, comme requis par l'article 3 b) de la convention. La commission d'experts a donc prié le gouvernement d'indiquer de quelle manière la législation argentine permettrait de poursuivre et de sanctionner de tels actes.

Dialogue avec le gouvernement

A la suite des commentaires de la CEACR, le gouvernement a indiqué qu'un projet de décret réglementant les types de travail dangereux pour les enfants avait été élaboré et que les travaux visés au paragraphe 3 de la recommandation n° 190 avaient été pris en considération. La commission d'experts, dans une demande directe formulée en 2007, a pris note de ces informations et a exprimé l'espoir que le projet de décret serait adopté dès que possible.

Elle a par ailleurs noté que le gouvernement n'avait fourni aucune information sur les mesures prises pour modifier l'article 125 bis du Code pénal ou pour interdire l'utilisation d'un enfant à des fins de prostitution, conformément à l'article 3 b) de la convention. La CEACR a donc réitéré ses commentaires précédents sur ce point.

N'ayant reçu aucune information sur l'état d'avancement de ces réformes l'année suivante, la CEACR a de nouveau réitéré ses commentaires dans une observation publiée dans son rapport de 2011, priant instamment le gouvernement de mettre sa législation en conformité avec la convention. Entretemps, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU s'est joint à elle et, dans ses conclusions de 2010, il a suivi la même ligne que la CEACR et demandé au gouvernement d'assurer l'application pleine et entière de la convention n° 182.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Dans son rapport de 2014, le gouvernement de l'Argentine a indiqué qu'un projet du nouveau décret énumérant les travaux dangereux avait été approuvé par le Conseil des ministres et ne requérait plus que l'accord du Président. Dans son rapport de 2018, la CEACR a noté avec satisfaction que le décret avait finalement été adopté et qu'il couvrait tous les travaux énumérés au paragraphe 3 de la recommandation n° 190, conformément aux commentaires antérieurs de la commission.

En outre, en ce qui concerne la question de la prostitution des enfants, la commission d'experts, dans son rapport de 2015, a pris note avec intérêt de l'adoption de la loi n° 26.482, qui porte modification du Code pénal en interdisant l'offre, la promotion et la commercialisation de mineurs à des fins de prostitution, sanctionnant, de ce fait, aussi les clients, comme l'avait demandé la commission d'experts.

Tout en notant dans son rapport de 2018 que la prostitution des enfants et d'autres pires formes de travail des enfants subsistaient dans le pays, la CEACR a reconnu que ces modifications législatives constituaient une avancée importante et a exprimé l'espoir que le gouvernement poursuivrait son dialogue constructif avec le système de contrôle de l'OIT et veillerait à l'application effective des lois récemment adoptées.

Costa Rica

Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Ce cas se rapporte à des lacunes persistantes dans l'application des lois costariennes contre la discrimination antisyndicale. Il s'en est suivi de nombreux cas de syndicalistes insuffisamment protégés contre les licenciements discriminatoires et autres actes de harcèlement, que la commission d'experts a considérés comme portant atteinte aux droits que leur confèrent les articles 1 et 2 de la convention n° 98. A la suite de commentaires formulés par la CEACR et d'autres organes internationaux, ainsi que de consultations suivies entre le gouvernement du Costa Rica et des experts du BIT, une nouvelle loi a finalement été adoptée en 2016; elle a introduit diverses mesures qui ont permis de réduire considérablement la durée des procédures relatives aux cas de discrimination antisyndicale et de mieux faire respecter les décisions de justice rendues dans ce domaine⁷².

Historique du cas

Le Costa Rica est redevenu Membre de l'OIT en 1944, après l'avoir été de 1920 à 1927. Il a ratifié 51 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 98.

Les syndicats costariens se plaignent depuis de nombreuses années de cas fréquents de harcèlement antisyndical, en particulier dans le secteur privé, où le taux de syndicalisation était déjà faible et où les quelques syndicats existants se heurtaient souvent à des traitements discriminatoires de la part des employeurs. Au fil des ans, de nombreux cas de ce type ont été traités par le Comité de la liberté syndicale, qui, à maintes reprises, a instamment prié le gouvernement d'améliorer la protection juridique des syndicalistes contre de tels actes.

En 1993, à la suite de commentaires de la CEACR, le législateur costaricien a adopté de nouvelles lois interdisant la discrimination antisyndicale et instaurant des sanctions pour la perpétration de tels actes. Or, peu de temps après, les syndicats nationaux et internationaux ont signalé que ces lois n'étaient pas dûment appliquées.

Selon les rapports des syndicats, du fait de la lenteur des procédures relatives aux cas de discrimination antisyndicale, il pouvait s'écouler de quatre à huit ans avant qu'une décision de justice définitive ne soit rendue. Les syndicats se sont en outre plaints du fait que, même après le prononcé d'une décision définitive de réintégration par voie d'ordonnance, aucun mécanisme légal n'obligeait les employeurs à se plier à cette décision.

La commission d'experts, prenant note de ces rapports, a déclaré dans une observation publiée dans son rapport de 1997 que la protection juridique insuffisante des syndicalistes contre les actes de discrimination et de harcèlement dans le pays n'était pas conforme aux articles 1 et 2 de la convention n° 98. Elle a donc demandé au gouvernement de répondre à ces allégations et de proposer des mesures concrètes pour remédier à ces problèmes.

Dialogue avec le gouvernement

Dans sa réponse aux commentaires de la CEACR, le gouvernement a reconnu l'existence de problèmes en ce qui concerne la durée des procédures et a manifesté la volonté de s'attaquer au problème. Il a également mentionné les mesures concrètes prises, notamment en ce qui concerne la lenteur des procédures administratives, qui ralentissaient l'ensemble du processus.

Prenant note de ces efforts, la commission d'experts a néanmoins formulé une nouvelle observation dans son rapport de 1999, faisant observer que la durée moyenne des procédures était encore trop longue et que leur mise en application n'était pas suffisamment effective. Elle a réitéré cette observation pendant plusieurs années dans ses rapports suivants.

En raison de l'urgence du problème, la Commission de l'application des normes s'est également saisie de ce cas et l'a examiné en 1999, 2002, 2004 et 2006. Dans ses conclusions, elle a pris acte de la volonté du gouvernement de s'attaquer au problème et a pris note des mesures qu'il avait adoptées, non sans le prier instamment de redoubler d'efforts afin d'avancer sur tous les problèmes encore en suspens.

La CEACR et la Commission de l'application des normes ont toutes deux proposé au gouvernement de se prévaloir de l'assistance technique du BIT pour traiter cette question, ce que le gouvernement a accepté. Au cours des années suivantes, plusieurs missions d'assistance technique, ainsi qu'une mission d'assistance de haut niveau, ont été menées par le BIT pour aider le gouvernement du Costa Rica et les partenaires sociaux à corriger les lacunes en matière de respect de la convention n° 98.

Donnant suite à ces commentaires, le gouvernement a engagé un processus de réforme et, en consultation avec les partenaires sociaux, a soumis un projet de loi à l'Assemblée législative en novembre 1998, qui traitait divers aspects de la discrimination antisyndicale. Il prévoyait notamment la mise en place d'une procédure judiciaire rapide de 14 jours pour la réintégration ou l'indemnisation des travailleurs licenciés pour des motifs injustifiés. Cependant, bien que le projet de loi ait reçu l'appui des partenaires sociaux, son adoption a été reportée d'année en année et finalement abandonnée.

En 2005, le gouvernement a soumis à l'Assemblée législative un nouveau projet de loi, qu'il avait rédigé en consultation avec les autorités judiciaires et avec l'appui des experts techniques du BIT. Le projet de loi réglait le problème des lenteurs de la justice en révisant et en simplifiant les procédures judiciaires antérieures et en instaurant un processus spécial pour la protection des travailleurs syndiqués, une protection contre les actes de discrimination antisyndicale étant par ailleurs prévue. Malgré le soutien des partenaires sociaux, le gouvernement n'a toutefois pas réussi à adopter le projet de loi, qui a été ajourné lors des consultations à l'Assemblée législative.

Entre-temps, à la recherche d'autres moyens de régler le problème, le gouvernement a encouragé le recours à des procédures alternatives de règlement des conflits pour résoudre les cas de harcèlement syndical et, à cette fin, a mis en

place un organe d'arbitrage qui a permis de faire baisser le nombre de cas de discrimination antisyndicale portés devant la justice. Il a également lancé des programmes de formation à l'intention des juges du travail, promu l'information des procédures et entrepris d'autres mesures visant à réduire la durée moyenne des procédures devant les tribunaux du travail, ce qui a permis de réduire le nombre d'affaires en souffrance dans ces tribunaux.

Compte tenu du fait que la question n'était toujours pas résolue, le dialogue avec le gouvernement a encore été renforcé en 2006, lorsque le Comité de la liberté syndicale, qui avait déjà été saisi de nombreux cas individuels de discrimination contre des syndicalistes costariciens, a reçu deux plaintes générales au sujet des lenteurs des procédures relatives à la discrimination antisyndicale adressées par des syndicats costariciens et la CSI. Dans ses recommandations sur ces cas, publiées en 2007 et en 2010, le Comité de la liberté syndicale a lui aussi prié instamment le gouvernement de mettre en œuvre les réformes législatives annoncées pour résoudre les problèmes en suspens.

De plus, en 2008, la CEACR a également été rejointe par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, qui a exhorté le gouvernement à intensifier ses efforts pour lutter contre le harcèlement antisyndical, ce qu'il a répété dans son rapport de 2016.

Entre-temps, la CEACR a continué de rappeler ses commentaires antérieurs et a instamment prié le gouvernement de procéder à l'adoption du projet de réforme dans les observations publiées dans ses rapports de 2007, 2009, 2010, 2012 et 2013. Ces commentaires ont ensuite été repris par la Commission de l'application des normes, qui a réexaminé ce cas en 2009 et en 2010.

Tous ces commentaires ont incité le gouvernement à intensifier ses efforts en vue d'adopter le projet de réforme annoncé et à entamer des consultations avec toutes les parties prenantes concernées afin de faire émerger un consensus sur cette loi. Le projet de loi a finalement été approuvé par l'Assemblée législative en septembre 2012. Or, peu de temps après, les autorités exécutives ont opposé leur veto à cette loi au motif qu'elle était inconstitutionnelle. La commission d'experts a donc réitéré ses précédents commentaires dans ses rapports de 2013 et 2014, priant instamment le gouvernement de procéder à l'adoption de ce projet de loi.

Progrès dans l'application et voie à suivre

A la suite de ce veto, d'autres consultations sur le projet de loi ont eu lieu et de nouveaux amendements ont été approuvés. La nouvelle loi a finalement été adoptée en janvier 2016 et est entrée en vigueur en juillet 2017. Elle vise à améliorer la mise en application des lois contre la discrimination antisyndicale grâce à l'instauration de nouvelles procédures judiciaires rapides pour tous les cas de discrimination, notamment la possibilité de rendre des décisions provisoires pour suspendre les effets des lois contestées et permettre la réintégration provisoire d'un travailleur. La loi a également prévu d'imputer la charge

de la preuve à l'employeur lorsqu'il n'y a pas d'accord sur certains aspects, tels que les motifs de la cessation du contrat de travail, ainsi que de procéder à la réorganisation et à la spécialisation des tribunaux du travail, la fourniture d'une assistance juridique gratuite et différents types d'immunité syndicale, ces dispositions ayant pour but d'améliorer l'efficacité de la protection contre la discrimination antisyndicale.

La CEACR a donc pris note avec satisfaction de l'adoption de la nouvelle loi en 2017 et a demandé au gouvernement de fournir des informations sur son impact dans la pratique. Elle a également exprimé l'espoir que ces modifications législatives favoriseraient la réduction de la durée des procédures de discrimination antisyndicale ainsi que l'application effective des décisions rendues dans le cadre de ces procédures.

Grenade

Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951

Ce cas se rapporte à une disposition de l'arrêté de 2002 sur le salaire minimum, qui prévoyait un taux de salaire minimum différent pour les travailleurs agricoles hommes et femmes. Rappelant que cette disposition était contraire à l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 100 de l'OIT, qui interdit toute distinction fondée sur le sexe pour la fixation des taux de rémunération, la CEACR a instamment prié le gouvernement de modifier ce texte de loi. A la suite de ces commentaires, un accord a été conclu entre les partenaires sociaux de la Grenade, qui a conforté la position de la commission d'experts. En réponse, le gouvernement a engagé un processus de réforme qui a finalement abouti à une modification de l'arrêté à l'effet de fixer un taux de salaire minimum égal pour tous les travailleurs agricoles, quel que soit leur sexe⁷³.

Historique du cas

La Grenade est Membre de l'OIT depuis 1979 et a ratifié 34 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 100.

Dans une demande adressée directement au gouvernement en 2004, la CEACR a noté que l'arrêté sur le salaire minimum précédemment adopté, qui fixe le salaire minimum des travailleurs des deux sexes dans l'agriculture, la restauration, la construction, le travail domestique, l'industrie, la sécurité et le commerce de détail, établissait ce salaire minimum à 5 dollars de l'heure pour les ouvriers agricoles de sexe masculin et à 4,75 dollars de l'heure pour les ouvrières agricoles. Rappelant que l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 100 interdit toute distinction fondée sur le sexe dans la fixation des taux de rémunération, la commission a donc fait observer que cet arrêté était contraire à la convention et a demandé au gouvernement de le modifier en conséquence.

Dialogue avec le gouvernement

Le gouvernement n'a répondu aux observations de la CEACR ni en 2004 ni en 2005, mais il a indiqué dans son rapport de 2006 que, s'il était vrai que l'arrêté prévoyait des taux de rémunération différents pour les hommes et les femmes, il indiquait également, dans un autre article, que les hommes et les femmes qui accomplissaient des tâches identiques devaient recevoir le même salaire. Prenant note de ces informations, la commission d'experts a toutefois réaffirmé que l'arrêté établissait expressément des taux de rémunération différents selon le sexe pour les travailleurs agricoles et que ces dispositions devaient être supprimées de la loi afin d'assurer le plein respect de la convention. Cette affirmation a été réitérée par la commission dans une observation publiée dans son rapport de 2007.

Dans son rapport de 2008, la commission d'experts a en outre noté que la Fédération des employeurs et le Conseil des syndicats de la Grenade avaient approuvé les commentaires de la CEACR et que le Département du travail du gouvernement avait donc proposé de modifier le texte de loi.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Le gouvernement n'a fourni aucun complément d'information sur l'adoption de la nouvelle loi en 2009 et en 2011, mais il a indiqué dans son rapport de 2012 que l'arrêté sur le salaire minimum avait été remplacé par un nouvel arrêté, qui était entré en vigueur en janvier 2011. Il a en outre indiqué que ce texte prévoyait un salaire minimum uniforme pour les travailleurs agricoles, quel que soit leur sexe.

Dans une observation publiée dans son rapport de 2013, la commission d'experts a pris note avec satisfaction de cette modification législative, observant que la réforme donnait suite à ses commentaires précédents en supprimant les différents taux de salaire minimum applicables aux travailleurs agricoles de sexe masculin et féminin. Elle a également demandé au gouvernement de la tenir informée de l'application de ce nouveau texte de loi dans la pratique ainsi que de toute autre modification qui lui serait apportée.

Pérou

Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

Ce cas se rapporte au Code pénal péruvien qui, s'il prévoit des infractions pénales contre la traite des êtres humains et quelques autres formes de travail obligatoire, ne contenait aucune disposition spécifique érigeant en infraction, comme le prescrit l'article 25 de la convention n° 29 de l'OIT, le travail forcé sous toutes ses formes. Après avoir relevé cette lacune, la commission d'experts a instamment prié le gouvernement d'adopter une nouvelle législation, qui érigerait en infraction le travail forcé. A la suite de ces commentaires, le gouvernement, avec l'aide d'experts techniques du BIT, a engagé un processus de réforme qui a abouti à l'élaboration et à l'adoption d'un amendement au Code pénal péruvien. Cet amendement s'est traduit par l'ajout de nouvelles infractions visant le travail forcé sous toutes ses formes⁷⁴.

Historique du cas

Le Pérou est Membre de l'OIT depuis 1919 et a ratifié 76 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 29.

Pendant de nombreuses années, diverses formes de travail forcé ont existé au Pérou. Il s'agit notamment de la servitude pour dettes infligée aux peuples indigènes dans l'agriculture, l'élevage et la foresterie, du travail forcé dans le secteur illégal des mines d'or, de la traite des personnes ou de l'exploitation des femmes dans le cadre du travail domestique. Pendant plusieurs d'années, la commission d'experts a examiné les mesures prises par le gouvernement pour régler ces questions.

Après avoir pris note des réponses du gouvernement aux différentes demandes qu'elle lui avait adressées, la CEACR, en 2009, a noté que la législation péruvienne ne contenait aucune disposition relative au travail forcé et que l'Etat devait donc actualiser sa législation pénale, civile et du travail en la matière. Dans une observation publiée dans son rapport de 2009, la commission d'experts a souligné que, pour réduire l'incidence du travail forcé, il était essentiel que les auteurs de telles pratiques soient sanctionnés par des peines suffisamment dissuasives et que, en vertu de l'article 25 de la convention n° 29, tout Membre avait l'obligation de s'assurer que les sanctions imposées par la loi étaient réellement dissuasives et strictement appliquées. Elle a donc instamment prié le gouvernement d'adopter des dispositions législatives érigeant expressément en infraction le travail forcé sous toutes ses formes.

Dialogue avec le gouvernement

En 2007, le gouvernement du Pérou a créé une Commission nationale de lutte contre le travail forcé (CNLCTF) et approuvé un Plan national de lutte contre le travail forcé (PNLCTF), dans le but de s'attaquer aux problèmes structurels et de prendre des mesures coordonnées pour résoudre les situations de travail forcé.

L'un des objectifs du Plan national était d'aligner la législation nationale sur les normes internationales afin de créer une base juridique pour lutter contre le travail forcé. Dans son rapport de 2009, la CEACR a instamment prié le gouvernement de mettre en œuvre ce plan et d'adopter des sanctions pénales appropriées.

Dans son rapport de 2010, le gouvernement a toutefois indiqué que, bien qu'une proposition législative soit à l'étude pour ensuite être soumise au Congrès, aucune nouvelle infraction pénale relative au travail forcé n'avait été adoptée. Il a par ailleurs indiqué que d'autres dispositions de la législation nationale traitaient déjà du travail forcé, comme l'article 168 du Code pénal, qui prévoit une peine d'emprisonnement à l'encontre de toute personne qui contraint une autre personne à travailler sans la rémunérer en contrepartie ou qui la menace de travailler dans ces conditions, ou l'article 153 qui érige en infraction la traite des personnes et définit ses éléments constitutifs.

Prenant note de ces informations, la commission d'experts, dans une observation publiée dans son rapport de 2011, a rappelé que la convention n° 29 établit une notion plus large du travail forcé que la traite des personnes ou le travail sans rémunération en contrepartie et que, compte tenu du principe de l'interprétation stricte du droit pénal, l'adoption de textes de loi érigeant en infraction le travail forcé sous toutes ses formes était essentielle. Elle a donc exprimé l'espoir que le gouvernement, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de lutte contre le travail forcé et avec l'appui de la Commission nationale correspondante, poursuivrait ses efforts pour adopter la proposition législative annoncée.

Dans les années qui ont suivi, le gouvernement a bénéficié de l'assistance d'experts techniques du BIT dans le pays, qui lui ont fourni un appui pour diverses mesures visant à lutter contre le travail forcé, notamment l'élaboration de nouvelles infractions pénales.

Le gouvernement n'a fait état d'aucune avancée en ce qui concerne l'élaboration d'une nouvelle loi pénale dans son rapport de 2012, mais dans celui de 2013, il a indiqué qu'un sous-comité de la Commission nationale de lutte contre le travail forcé avait élaboré un projet d'amendement au Code pénal, dans le cadre duquel de nouvelles infractions relatives au travail forcé seraient adoptées, compte étant tenu des commentaires de la CEACR. Il a indiqué que ce projet de loi serait soumis prochainement au Conseil national des droits de l'homme, qui le présenterait ensuite au Congrès. Dans son rapport de 2014, la commission d'experts a pris note de ces informations et a instamment prié le gouvernement de poursuivre le processus d'adoption.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Après plusieurs années de consultations sur le projet de loi, le gouvernement du Pérou a finalement adopté l'amendement au Code pénal en février 2017 par la promulgation du décret législatif n° 1323. Ce texte de loi a introduit dans le code une nouvelle disposition qui criminalise le «travail forcé», le définissant comme

«le fait de soumettre ou d'obliger une personne, par tout moyen ou contre sa volonté, à effectuer un travail ou un service, rémunéré ou non» et prévoit des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 ans (elles peuvent même aller jusqu'à 25 ans en cas de décès de la victime), ainsi qu'une autre disposition érigeant en infraction «l'esclavage et autres formes d'exploitation par le travail ou d'exploitation sexuelle». En outre, le projet intitulé Renforcement et promotion des efforts de lutte contre le travail forcé au Brésil et au Pérou, initiative trilatérale de coopération technique financée par le ministère du Travail des Etats-Unis et mise en œuvre par le BIT au Brésil et au Pérou (2013-2015), a contribué à ce résultat en fournissant une assistance technique pour la qualification pénale du travail forcé et en organisant des discussions techniques et réglementaires dans le cadre des travaux de la Commission nationale de lutte contre le travail forcé. Ladite commission a fait intervenir différents acteurs gouvernementaux, des organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi que la société civile.

Dans son rapport de 2018, la CEACR a pris note avec satisfaction de l'adoption de la nouvelle loi, confirmant que ces amendements au Code pénal satisfaisaient à l'obligation prescrite à l'article 25 de la convention n° 29 de prévoir des sanctions pénales à l'encontre du travail forcé. Elle a également prié le gouvernement de la tenir informée de l'application de la loi dans la pratique et l'a encouragé à poursuivre ses efforts en vue de l'élimination totale de toutes les formes de travail forcé dans le pays.

g) Amérique du Nord

Canada

Convention (n° 162) sur l'amiante, 1986

Ce cas se rapporte aux articles 3 et 10 de la convention n° 162, aux termes desquels les Etats ayant ratifié ladite convention doivent faire en sorte de protéger les travailleurs contre l'amiante de la façon la plus rigoureuse qui soit et, dans la mesure du possible, interdire l'utilisation de cette substance. A plusieurs reprises dans ses rapports, la CEACR a pris note des commentaires de syndicats canadiens selon lesquels le Canada demeure l'un des plus grands producteurs d'amiante, alors qu'il ressort d'études scientifiques récentes et des recommandations formulés tant par des instituts de recherche nationaux, que par l'OIT et l'OMS qu'une interdiction complète de l'amiante au Canada a été recommandée du point de vue de la science et serait possible sans pour autant avoir d'importantes répercussions économiques. La commission d'experts, appuyée par la Commission de l'application des normes, a donc invité le gouvernement à engager des consultations avec les partenaires sociaux en vue d'actualiser les lois nationales sur l'amiante compte tenu des normes scientifiques actuelles, et en application de la convention n° 162. A la suite de ces commentaires, le gouvernement s'est engagé dans un processus de réforme législative qui a abouti à l'adoption de nouvelles lois interdisant la quasi-totalité de la production et de l'utilisation de l'amiante dans le pays⁷⁵.

Historique du cas

Le Canada est Membre de l'OIT depuis 1919 et a ratifié 36 conventions de l'Organisation, dont la convention n° 162.

Dans une observation publiée dans son rapport de 2011, la CEACR a noté que le Canada était parmi les principaux producteurs d'amiante dans le monde. Elle a également rappelé qu'en vertu de l'article 3 de la convention n° 162, les Etats qui ont ratifié cette convention doivent prendre des mesures pour la prévention, le contrôle et la protection des travailleurs contre l'amiante et, qu'aux termes de l'article 10, ils doivent, lorsque cela est techniquement réalisable, interdire l'amiante et le remplacer par des substances moins nocives.

A cet égard, elle a également pris note des commentaires du Congrès du travail du Canada (CTC), la fédération syndicale canadienne la plus représentative, selon laquelle il existait un faisceau de preuves irréfutables attestant que le moyen le plus efficace d'éliminer les maladies causées par l'amiante était de cesser d'en produire et d'en utiliser. Le CTC a en outre fait référence aux directives publiées par l'OIT et l'OMS qui recommandent d'interdire l'amiante, telles que le Programme national pour l'élimination des maladies liées à l'amiante (NPEAD), un programme spécialement conçu par l'OIT et l'OMS pour les pays ayant un fort taux tant de production que d'utilisation de l'amiante, qui prévoit de remplacer cette substance par d'autres matériaux ou produits ou d'utiliser des technologies différentes. Le CTC a également indiqué que, si elles étaient bien planifiées, les

pertes d'emplois attribuables à l'interdiction de l'amiante pourraient être efficacement compensées par la mise en place d'un processus positif de transition professionnelle en relation avec l'interdiction de l'amiante et la promotion de technologies différentes.

Notant que, à la lumière des commentaires formulés par le CTC, l'interdiction et le remplacement de l'amiante au Canada semblaient «techniquement réalisables» au sens des articles 3 et 10 de la convention, la commission d'experts a prié le gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises pour réviser la réglementation actuelle concernant l'utilisation de l'amiante.

Dialogue avec le gouvernement

Les commentaires de la CEACR ont attiré l'attention de la Commission de l'application des normes, qui a examiné ce cas à la session de 2011 de la Conférence. Dans ses conclusions, la Commission de l'application des normes a souligné qu'il importait d'adopter les normes les plus rigoureuses pour la protection de la santé des travailleurs s'agissant de l'exposition à l'amiante et a noté que la convention faisait obligation aux gouvernements de suivre les progrès techniques et scientifiques, ce qui avait particulièrement son importance pour un pays comme le Canada, un des principaux producteurs d'amiante. Elle a également invité le gouvernement à engager des consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs sur l'application des articles 3 et 10 de la convention, en tenant compte en particulier de l'évolution des études scientifiques et des technologies depuis l'adoption de la convention, ainsi que des conclusions relatives aux risques de l'exposition à l'amiante établies par l'OIT, l'OMS et d'autres organisations reconnues.

A la suite de ces commentaires, la CEACR, dans son rapport de 2012, a pris note des informations fournies par le gouvernement selon lesquelles un certain nombre de mesures législatives et autres avaient été adoptées dans plusieurs provinces du Canada pour renforcer la protection des travailleurs contre l'amiante, compte tenu des données scientifiques et des connaissances techniques les plus récentes. Le gouvernement a en outre indiqué que, dans toutes les provinces du Canada ainsi qu'au niveau fédéral, des révisions de la législation sur la sécurité et la santé au travail concernant l'amiante avaient été entreprises, en consultation avec les représentants des travailleurs et des employeurs, conformément aux dispositions de l'article 4 de la convention n° 162. Il a également indiqué qu'en raison de la législation fédérale et provinciale déjà en vigueur, l'utilisation de l'amiante dans le pays était très restreinte et, dans de nombreux cas, interdite. Le gouvernement a donc affirmé que les lois et règlements pertinents du pays étaient en conformité avec la convention.

La commission d'experts a toutefois également pris note des indications du CTC et d'autres syndicats, selon lesquels l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques indiquait qu'une interdiction totale de l'amiante était nécessaire, faisant valoir que le gouvernement n'avait pas dûment pris en compte ces informations.

Au vu de ces commentaires, et rappelant que, conformément à la convention n° 162, le Canada était tenu d'adopter les normes les plus rigoureuses pour la protection de la santé des travailleurs contre l'amiante, la CEACR a rappelé ses commentaires antérieurs dans lesquels le gouvernement avait été invité à poursuivre ses consultations avec les partenaires sociaux du pays pour examiner, eu égard aux études scientifiques récentes, la révision des normes nationales sur l'amiante.

En réponse aux commentaires de la CEACR, le gouvernement, dans son rapport de 2012, a indiqué que le pays n'avait pas produit d'amiante depuis novembre 2011. Il a en outre indiqué que des consultations avaient lieu avec les partenaires sociaux au sujet d'une éventuelle révision des lois fédérales sur l'amiante. Se félicitant de ces informations, la CEACR, dans une observation publiée dans son rapport de 2013, a encouragé le gouvernement à poursuivre ces consultations, ainsi que le processus de réforme en cours, et à l'informer de toute modification législative résultant de ce processus.

Progrès dans l'application et voie à suivre

Dans son rapport de 2018, la commission d'experts a noté avec intérêt qu'en décembre 2016, le gouvernement avait publié un avis d'intention d'élaborer un règlement interdisant toute activité future en ce qui concerne l'amiante et les produits contenant de l'amiante. L'avis a reçu des commentaires de trois associations professionnelles, de huit organisations syndicales et non gouvernementales et de six parties prenantes régionales. La commission d'experts a en outre noté que par la suite, un document de consultation décrivant l'approche réglementaire proposée avait été publié en avril 2017 et que les réponses reçues seraient prises en compte dans le cadre de l'élaboration du projet de règlement, dont l'adoption était prévue en 2018. La CEACR s'est félicitée de cette initiative et a demandé au gouvernement de lui fournir une copie des nouveaux règlements, une fois qu'ils seraient adoptés.

Peu de temps après que la commission eût formulé ses commentaires, une nouvelle loi interdisant la plupart des activités de production et des usages de l'amiante au Canada a été adoptée par le législateur canadien; elle a pris effet en octobre 2018. Cette nouvelle législation, ainsi que toutes les autres mesures positives prises jusqu'alors par le gouvernement du Canada dans le cadre de son dialogue continu et constructif avec la CEACR et la Commission de l'application des normes, seront réexaminées par la CEACR à l'occasion de son prochain examen régulier de l'application de la convention n° 162 par le Canada.

CONCLUSION

Le bref historique présenté dans la partie I de la présente étude montre clairement que les normes internationales du travail ont été et demeurent un instrument de première importance pour l'Organisation, eu égard à sa mission de promouvoir la justice sociale, et que les activités normatives sont un outil indispensable pour donner effet au concept de travail décent. Sur la base de sa Constitution, l'OIT a déployé une série de moyens qui visent tous, d'une manière ou d'une autre, à accroître l'efficacité de son action dans le domaine des normes. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est, à cet égard, le plus ancien des mécanismes de contrôle de l'OIT, avec la Commission de l'application des normes de la Conférence, chargé de veiller au respect et à l'application effective des normes internationales du travail.

Le nombre considérable de cas de progrès relevés par la CEACR depuis qu'elle a commencé à les enregistrer en 1964 illustre de manière remarquable les efforts déployés par les gouvernements pour faire en sorte que leurs lois et pratiques nationales soient conformes aux conventions de l'OIT qu'ils ont ratifiées. Les 18 cas retenus dans la partie II de la présente étude visaient à mettre en lumière des réalisations marquantes à cet égard, même si, dans certains de ces cas, quelques-uns des problèmes ne sont toujours pas entièrement résolus et des progrès peuvent encore être faits. A partir de ces exemples précis, on pourrait faire valoir que l'OIT, grâce à l'action conjointe de ses différents organes, a été en mesure de contrer les reproches d'inertie parfois adressés aux organisations internationales ou multilatérales en vue de déprécier leur action que l'on qualifie alors de simples déclarations de principes sans réel impact concret. Contrairement aux critiques souvent adressées aux organes de contrôle internationaux, la CEACR, dans le cadre du système de contrôle global de l'OIT, a démontré qu'un suivi sans relâche, grâce à un dialogue constructif, en ce qui concerne l'application des normes peut avoir des effets réels, concrets et tangibles dans les juridictions nationales et donc dans la vie quotidienne des hommes et des femmes au travail. A cet égard, si le succès ou l'échec du système de contrôle de l'OIT devait être mesuré à l'aune des résultats obtenus et de leur pérennité, le nombre de cas de progrès enregistrés par la CEACR atteste que le système de contrôle a largement rempli ses fonctions au cours des dernières décennies.

Cela étant, comme il a été souligné tout au long de cette étude, le succès de la commission d'experts est dû en grande partie à la synergie existant avec les autres composantes du système de contrôle de l'OIT, telles que la Commission de l'application des normes de la Conférence, le Comité de la liberté syndicale

et les organes de contrôle spéciaux établis en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution. Comme indiqué plus haut, les résultats positifs obtenus doivent en effet être replacés dans le contexte des mécanismes de l'OIT dans leur ensemble, où il existe un équilibre entre les instances techniques, dont les membres sont choisis pour leur indépendance et leur expertise juridique, et les organes tripartites représentatifs, qui sont composés de représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs.

De par leur nature même, les mécanismes de contrôle de l'OIT ne sauraient être statiques dans leur conception ou leur fonctionnement. Leur efficacité tient à leur capacité de faire face aux difficultés qui surgissent, de s'adapter à la situation et d'élaborer de nouvelles approches ainsi que de tirer le meilleur parti du caractère tripartite d'une Organisation dont la vocation est universelle. Cette dynamique d'adaptation se poursuivra aussi longtemps que les mandats tripartites de l'OIT manifesteront la volonté d'améliorer et de renforcer les activités normatives de l'Organisation.

Dans son rapport de 2019 à la Conférence, la commission d'experts a mis en avant le fait que plusieurs cibles du Programme de développement durable à l'horizon 2030 pouvaient à la fois bénéficier des activités de contrôle de l'application des normes de l'OIT et mieux les faire connaître au cours du deuxième siècle d'existence de cette organisation. Par exemple, la cible 8.7 des objectifs de développement durable (ODD) vise à mettre fin au travail forcé et au travail des enfants et est donc, de ce fait, en phase avec certaines des conventions fondamentales qui sont le plus largement – et pour la convention n° 182, quasi universellement, – ratifiées. Il en va de même pour les normes relatives à la promotion du plein emploi productif et du travail décent pour toutes les femmes et tous les hommes, y compris les jeunes et les personnes handicapées, et de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, qui font l'objet de la cible 8.5 des ODD. La pertinence des commentaires de la commission d'experts en ce qui concerne l'application des normes sur l'égalité de chances et de traitement et la politique de l'emploi est également évidente eu égard à l'objectif de développement durable n° 10.

En même temps, comme la CEACR l'a rappelé dans son dernier rapport, le fait que la pertinence actuelle du droit international du travail et de son contrôle soit clairement établie ne justifie pas pour autant de se laisser aller à un excès de confiance. De fait, les organes de contrôle devront rester vigilants face aux défis à venir pour assurer un contrôle efficace et l'application effective des normes internationales du travail. Certains de ces défis seront liés aux transformations rapides du monde du travail lui-même et à l'attention que les mécanismes internationaux de contrôle devront accorder en conséquence à l'évaluation immédiate de problèmes nouveaux et complexes. Au-delà des scénarios divergents concernant l'avenir du travail (à savoir est-ce que des emplois seront détruits ou créés, et, est-ce que les normes du travail seront affaiblies ou améliorées), l'un des principaux défis auxquels le progrès technologique donnera lieu est de déterminer comment, dans ce contexte de transition, aider les entreprises et les

travailleurs à s'adapter aux nouveaux emplois (sur les plans physique et psychique comme sur celui des qualifications) étant donné que cela sera probablement un processus continu et dynamique tout au long de la vie active des travailleuses et des travailleurs.

A cet égard, il convient de rappeler que l'OIT a longtemps été la seule organisation internationale à affirmer que la notion de développement économique devait nécessairement inclure une dimension sociale. Le premier Directeur général du BIT, Albert Thomas, voulait que les préoccupations sociales l'emportent sur les intérêts économiques. L'actuel Directeur général, Guy Ryder, a donné un nouvel élan à ce débat en affirmant avec force que, dans le monde d'aujourd'hui, face aux transformations économiques, sociales, technologiques et environnementales causées par tous les aspects de la mondialisation, le mandat de l'OIT, qui est de rechercher un avenir meilleur pour tous dans le monde du travail, l'oblige, dans sa quête de justice sociale, à continuer d'aller au-devant de tous, mais en particulier des plus vulnérables. L'expression *«l'approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain»*, qui figure dans la Déclaration du centenaire de l'OIT récemment adoptée, reflète ce dessein⁷⁶. De ce point de vue, les fonctions de contrôle, notamment celui du respect des normes internationales du travail et l'aide aux Etats Membres pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs obligations internationales visant à améliorer la vie professionnelle des femmes et des hommes, continueront à être un moyen pertinent et utile pour mener à bien cette vision d'avenir.

NOTES

1 BIT: *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, Rapport de la Commission mondiale sur l'avenir du travail, Genève, 2019.

2 L'ensemble de ces documents peuvent être consultés dans la base de données NORMLEX à l'adresse: www.ilo.org/normlex.

3 Dans la mesure où des études analogues ont été entreprises en 1977 (Voir BIT: *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, Genève, 1977), et en 2003 (Voir BIT: *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact*, Genève, 2003) sur l'impact des travaux de la CEACR, la présente étude s'en tiendra aux activités de la commission d'experts depuis le début des années 2000.

4 Voir annexe I pour la liste et un bref curriculum vitae des membres composant la CEACR en 2019.

5 La présente section est en partie fondée sur un document qui a été élaboré pour les consultations tripartites informelles du 19 septembre 2012, comme suite aux discussions qui ont eu lieu à la Commission de l'application des normes en 2012. Ledit document fait la synthèse de l'historique de la création et du rôle de la CEACR dans le système de contrôle de l'OIT et s'intitule «Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique».

6 BIT: *Bulletin officiel*, vol. 1, avril 1919 – août 1920, p. 337-351.

7 *ibid.*

8 De nombreuses références existent au sujet du concept de «supervision mutuelle» dans les rapports du Conseil d'administration, de la Conférence internationale du Travail, de la CEACR et de la Commission de l'application des normes. Voir par exemple: BIT: *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, 14^e session, 1930, annexe à la deuxième partie, p. 288; BIT: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail*, 19^e session, 1935, annexe V, p. 751; Conseil d'administration, 49^e session, juin 1930, p. 479; Conseil d'administration, 73^e session, octobre 1935, annexe X, p. 480.

9 BIT: *Bulletin officiel*, vol. 1, avril 1919 – août 1920, p. 269-270. La référence aux sanctions économiques dans la Constitution de 1919 a été supprimée lorsque celle-ci a été modifiée en 1946.

10 BIT: Résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles [article 22 actuel de la Constitution de l'OIT], *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail*, huitième session, 1926, vol. I, annexe VII, p. 429; en application de cette résolution, les deux commissions ont été nommées respectivement «Commission de la Conférence» et «commission d'experts».

11 *ibid.*

12 *ibid.*

13 *ibid.*, pp. 239-240.

14 *ibid.*, annexe V, p. 396.

15 *ibid.*, annexe V, p. 398.

16 *ibid.*, annexe VII, p. 429.

17 BIT: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail*, 11^e session, 1928, vol. II, p. 458.

18 BIT: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail*, 16^e session, 1932, annexe V, p. 671.

19 BIT: *procès-verbaux*, Conseil d'administration, 42^e session, octobre 1928, p. 546.

20 BIT: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail*, 25^e session, 1939, annexe V, p. 414.

21 *ibid.*

22 BIT: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail*, huitième session, 1926, p. 401. Le Bureau avait indiqué que les membres de la CEACR devaient «posséder une connaissance intime des conditions de travail et de l'application de la législation du travail. Ce devrait être des personnes jouissant d'un statut indépendant, choisies de telle manière qu'elles représentent autant que possible les divers degrés de développement industriel et la diversité des méthodes industrielles qui se rencontrent parmi les Etats membres de l'Organisation».

- 23** BIT: *procès-verbaux*, Conseil d'administration, 33^e session, octobre 1926, pp. 384-386; et 34^e session, janvier 1927, pp. 59 et 67-68.
- 24** BIT: *procès-verbaux*, Conseil d'administration, 68^e session, septembre 1934, p. 292.
- 25** BIT: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail*, 34^e session, 1951, annexe VI, paragr. 23.
- 26** BIT: *procès-verbaux*, Conseil d'administration, 159^e session (juin-Juillet 1964), Déclaration du groupe des employeurs, p. 52.
- 27** Le Conseil d'administration lui ayant demandé son avis, la CEACR a accueilli favorablement cette suggestion, estimant que son examen dans ce domaine serait propice à "l'uniformité dans l'interprétation" d'obligations identiques. Le Conseil d'administration a approuvé la procédure en 1956. BIT: *procès-verbaux*, Conseil d'administration, 132^e session, juin 1956, p. 32 et annexe XI, p. 86.
- 28** BIT: *Rapport général de la CEACR, Rapport III (partie 4A)*, Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, pp. 8-21, paragr. 9-49.
- 29** *ibid.*, paragr. 20.
- 30** En 1996, les dates des sessions de la CEACR ont été déplacées de février-mars à novembre-décembre.
- 31** BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, 2011).
- 32** BIT: *Rapport général de la CEACR, Rapport III (partie A)*, Conférence internationale du Travail, 108^e session, 2019, paragr. 70.
- 33** *ibid.*, paragr. 77.
- 34** BIT: *ibid.*, 90^e session, 2002, p. 14, paragr. 24.
- 35** BIT: *ibid.*, 103^e session, 2014, paragr. 30.
- 36** BIT: *ibid.*, 107^e session, 2018, paragr. 9-10.
- 37** BIT: *ibid.*, 102^e session, 2013, paragr. 26-35.
- 38** BIT: *ibid.*, 103^e session, 2014 et années suivantes.
- 39** BIT: *ibid.*, 104^e session, 2015, paragr. 24.
- 40** Conseil d'administration, 334^e session, octobre–novembre 2018, GB.334/INS/5.
- 41** BIT: *Rapport général de la CEACR, Rapport III (partie I)*, Conférence internationale du Travail, 43^e session, 1959, paragr. 25. Dans un cas, lorsqu'une observation émanant d'une organisation de travailleurs a été envoyée directement au Bureau, la CEACR a demandé que l'observation soit transmise au gouvernement concerné pour commentaires et que cette pratique devienne la règle à l'avenir.
- 42** BIT: *Rapport général de la CEACR, Rapport III (partie A)*, Conférence internationale du Travail, 105^e session, 2016, paragr. 58-63.
- 43** BIT: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail*, 38^e session, 1955, annexe V, p. 609.
- 44** BIT: *ibid.*, annexe V, p. 610, paragr. 6-7.
- 45** La Commission de l'application des normes est composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Elle élit un président, qui est toujours un délégué gouvernemental et deux vice-présidents, un délégué des travailleurs et un délégué des employeurs. Les trois membres décident des conclusions de la Commission. Celle-ci élit également un «rapporteur», qui présente les résultats des discussions de la Commission de l'application des normes à la plénière de la Conférence internationale du Travail.
- 46** BIT: *Rapport général de la CEACR, Rapport III (partie 4A)*, Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994, paragr. 39.
- 47** BIT: *Rapport général de la CEACR, Rapport III (partie A)*, Conférence internationale du Travail, 108^e session, 2019, paragr. 24-26.
- 48** Conseil d'administration, 301^e session, mars 2008, GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 69.
- 49** BIT: *Liberté syndicale: Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition (Genève, 2018).
- 50** Un bon exemple de cette collaboration est donné par un cas récent se rapportant à l'application par l'Ouzbékistan de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, qui est traité plus en détail dans la partie II de la présente publication. En l'espèce, la CEACR a été appuyée par des comités de l'ONU, à savoir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'enfant, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'homme, pour faire état du recours massif au travail forcé des enfants à l'occasion de la récolte nationale de coton.

- 51** Voir, par exemple, le cas de la Géorgie qui est également traité dans la partie II de la présente publication.
- 52** Voir, par exemple, CIF–OIT: *Droit international du travail et droit interne – Manuel de formation pour juges, juristes et professeurs de droit* (publié sous la direction de X. Beaudonnet), première édition, partie 1, chapitre 2 (Publications du Centre international de formation de l’OIT à Turin (CIF-OIT), 2010).
- 53** BIT: Rapport de la commission d’experts soumis à la 48^e session (1964) de la Conférence internationale du Travail, paragr. 16.
- 54** BIT: Rapport de la commission d’experts soumis à la 48^e session (1964) de la Conférence internationale du Travail, paragr. 122.
- 55** BIT: *Rapport général de la CEACR, Rapport III (partie A)*, Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, paragr. 59-60.
- 56** Ces questions ont également été examinées dans N. Valticos: *Droit international du travail*, deuxième édition (Paris, Dalloz), 1983, pp. 575-576.
- 57** *ibid.*, p. 601.
- 58** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant l’Eswatini (anciennement le Swaziland), publiées en 1990-91, 1993, 1995-2000, 2006-07 et 2018.
- 59** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant le Mali publiées en 1993-95, 1997, 1999-2003, 2005-11, 2014-15 et 2018.
- 60** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant la Namibie publiées en 2004, 2006, 2008, 2010, 2012-13 et 2016.
- 61** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant le Qatar publiées en 2012, 2014-15 et 2017.
- 62** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant le Népal publiées en 2005-07, 2009, 2011, 2013-14 et 2016.
- 63** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant le Pakistan publiées en 2010-12, 2014 et 2018.
- 64** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant l’Ouzbékistan publiées en 2010-11 et 2013-17.
- 65** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant la République de Corée publiées en 2000, 2004, 2006-08, 2011-12 et 2015.
- 66** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant la Malaisie publiées en 2001-04, 2007, 2009 et 2011-19.
- 67** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant le Myanmar publiées en 1990, 1992-93, 1995-98, 2000, 2002-04, 2006-11, 2013, 2015 et 2017-19.
- 68** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant la Polynésie française publiées en 2006, 2008, 2011-13, 2017 et 2019.
- 69** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant la Géorgie publiées en 2006-08, 2010, 2012, 2015 et 2018.
- 70** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant la République de Moldova publiées en 2000, 2003, 2006-07, 2010-11, 2015 et 2017.
- 71** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant l’Argentine publiées en 2005, 2007, 2009, 2011, 2015 et 2018.
- 72** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant le Costa Rica publiées en 1995-96, 1999, 2000, 2002, 2004-07, 2009-10, 2012-14 et 2017.
- 73** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant la Grenade publiées en 2004-08, 2010, 2012-13 et 2018.
- 74** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant le Pérou publiées en 2009, 2011, 2013-14 et 2018.
- 75** Voir observations et demandes directes de la CEACR concernant le Canada publiées en 2011-13 et 2018.
- 76** Déclaration du centenaire de l’OIT, adoptée par la Conférence internationale du Travail, 108^e session, Genève, 2019.

BIBLIOGRAPHIE

La plupart des documents utilisés pour la présente étude ont été produits par le BIT. Dans l'étude, il convenait en premier lieu de mettre en lumière les travaux de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Les rapports annuels de la CEACR ont donc été utilisés comme source principale de l'étude. Ces rapports sont disponibles sur le site Web du Département des normes internationales du travail à l'adresse suivante: www.ilo.org/normes.

- **Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations**

Rapport annuel constitué des éléments suivants:

Rapport général: commentaires sur le respect par les Etats Membres de leurs obligations en matière de présentation de rapports, cas de progrès et relation entre les normes internationales du travail et le système multilatéral (Rapport III (partie 1A)).

Observations: commentaires sur l'application des conventions par les Etats qui les ont ratifiées (Rapport III (partie 1A)).

Etude d'ensemble: examen de la législation et de la pratique sur un thème particulier dans les Etats Membres qui ont ou n'ont pas ratifié les conventions pertinentes (Rapport III (partie 1B)).

Deuxièmement, les auteurs de l'étude ont également eu recours aux travaux de divers organes du système de contrôle de l'OIT:

- **Rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence**

Rapport constitué des éléments suivants:

Rapport général

Examen des cas individuels

Publié séparément sous forme de *Compte rendu des travaux* de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail.

- **Rapport du Comité de la liberté syndicale**

Publié trois fois par an en tant que document du Conseil d'administration et dans le *Bulletin officiel* du BIT.

- **Rapports des comités établis pour examiner les réclamations (article 24)**

Publiés dans les documents du Conseil d'administration.

- **Rapports des commissions d'enquête (article 26)**

Publiés dans les documents du Conseil d'administration et dans le *Bulletin officiel* du BIT.

- **Compte rendu des travaux de la Conférence internationale du Travail**

Publié annuellement de 1919 à 2014 et publication reprise en 2019.

Toutes les publications mentionnées ci-dessus peuvent être consultées dans la base de données NORMLEX à l'adresse suivante: www.ilo.org/normlex.

Ressources Internet utilisées pour l'étude

- **NORMLEX** est une base de données trilingue (français, anglais, espagnol) qui réunit des informations sur les normes internationales du travail (telles que des informations sur les ratifications, les exigences en matière de présentation de rapports, les commentaires des organes de contrôle de l'OIT, etc.), ainsi que sur les législations nationales du travail et de la sécurité sociale. Elle a été conçue afin de fournir des informations complètes et faciles à utiliser sur ces sujets.
- **NATLEX** est une base de données trilingue (français, anglais, espagnol), contenant également de nombreux textes dans la langue originale du pays, constituée de textes de lois relatifs au travail, à la sécurité sociale et aux droits de l'homme. On y trouve près de 90 000 textes législatifs de 196 pays et plus de 160 territoires, provinces et autres entités.

Ces bases de données sont accessibles via le site Web des normes internationales du travail à l'adresse suivante: www.ilo.org/normes.

La préparation de l'étude a également nécessité la consultation de rapports d'assistance technique ou d'autres missions effectuées par des fonctionnaires du BIT. Les informations qu'ils contiennent sont régulièrement rapportées dans les travaux de la CEACR et de la Commission de l'application des normes. Toutefois, les rapports de mission sont des documents de travail internes dont la diffusion est laissée à la discrétion du Bureau.

Enfin, un certain nombre de publications du Département des normes internationales du travail du BIT, ou d'autres auteurs qui ont écrit sur le droit international du travail, ont été utilisées dans cette étude, dont notamment les suivantes:

- *Le système de contrôle de l'OIT: Note d'information factuelle et historique*, document d'information élaboré dans le cadre de consultations tripartites informelles (19-20 février 2013) (Genève, BIT).
- *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, édition du centenaire (Genève, BIT).
- *Liberté syndicale – Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition* (Genève, BIT, 2018).
- Procédure interne pour le traitement des informations reçues sur l'application des conventions ratifiées et Directives pour la rédaction des projets de commentaires soumis à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (NORMES/2019) (Genève, BIT, 2019).
- *Rapport de la Commission mondiale sur l'avenir du travail – Travailler pour bâtir un avenir meilleur* (Genève, BIT, 2019).
- *Les règles du jeu: Une introduction à l'action normative de l'Organisation internationale du Travail*, Département des normes internationales du travail, édition du centenaire (Genève, BIT, 2019).
- *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: Dynamique et impact* (Genève, BIT, 2003).
- *Le Comité de la liberté syndicale: Quel impact depuis sa création?* (Genève, BIT, 2001).

- *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, BIT, 2011).
- *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail* (Genève, BIT, 1977).
- N. Valticos: *Droit international du travail*, deuxième édition (Paris, Dalloz, 1983).
- CIF–OIT: *Droit international du travail et droit interne: Manuel de formation pour juges, juristes et professeurs de droit*, première édition (publications du Centre international de formation de l'OIT à Turin – (CIF), 2010).
- «La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et les progrès des législations nationales», dans la *Revue internationale du Travail* (2006, vol. 145, n° 3).
- «Contrôle des normes internationales du travail et complémentarité des systèmes nationaux et internationaux: récentes évolutions», dans la *Revue internationale du Travail* (2008, vol. 147, n° 4).
- *Protecting labour rights as human rights: Present and future of international supervision*, Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO CEACR, Genève, 24-25 novembre 2006, BIT.
- *Research Handbook on Transnational Labour Law* (Edward Elgar Publishing, 2015).

ANNEXE I

Membres actuels de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

M. Shinichi AGO (Japon) – Professeur de droit à l'Université de Ritsumeikan à Kyoto; ancien professeur de droit économique international à la Faculté de droit de l'Université de Kyushu, et doyen de cette faculté; membre de la Société asiatique de droit international, de l'Association de droit international et de la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale; juge au tribunal administratif de la Banque asiatique de développement.

M^{me} Lia ATHANASSIOU (Grèce) – Professeure titulaire de droit maritime et commercial à l'Université nationale et capodistrienne d'Athènes (Faculté de droit); élue membre du Conseil des doyens de la Faculté de droit et directrice du programme de troisième cycle en matière de droit commercial et maritime; présidente du comité organisateur de la Conférence internationale sur le droit maritime qui se tient tous les trois ans au Pirée (Grèce); docteur en droit à l'Université de Paris I-Sorbonne, autorisée par la même université à superviser la recherche académique; DEA de l'Université d'Aix-Marseille III; et DEA de l'Université de Paris II-Assas; professeure invitée à la Faculté de droit de Harvard et boursière Fulbright (2007-08); membre de comités législatifs pour plusieurs questions de droit commercial. Elle a donné des conférences et effectué des recherches académiques dans plusieurs institutions étrangères, en France, au Royaume-Uni, en Italie, à Malte, aux Etats-Unis, etc. Elle a beaucoup publié sur le droit maritime, le droit de la concurrence, de la propriété industrielle, des sociétés, le droit européen et le droit du transport (sept livres et plus de 60 articles et contributions à des ouvrages collectifs en grec, en anglais et en français); avocate en exercice et arbitre spécialisée en droit européen, commercial et maritime.

M^{me} Leila AZOURI (Liban) – Docteur en droit; professeure de droit social à la Faculté de droit de l'Université La Sagesse à Beyrouth; directrice de recherches à l'Ecole doctorale de droit de l'Université libanaise jusqu'en 2017; ancienne directrice de la Faculté de droit de l'Université libanaise; membre du bureau exécutif de la Commission nationale de la femme libanaise et présidente de la Commission nationale chargée de l'établissement des rapports soumis par le gouvernement libanais au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) jusqu'en 2017; experte juridique auprès de l'Organisation de la femme arabe; membre du «LO Policy Advisory Committee on Fair Migration» au Moyen-Orient.

M. Lelio BENTES CORRÊA (Brésil) – Juge du Tribunal supérieur du travail (Tribunal Superior do Trabalho) du Brésil; ancien procureur du travail du Brésil; maîtrise en droit de l'Université d'Essex (Royaume-Uni); ancien membre du Conseil national de justice du Brésil; professeur à l'Instituto de Ensino Superior de Brasília; professeur à l'École nationale des juges du travail.

Mr James J. BRUDNEY (United States) – Professeur de droit à la Faculté de droit de l'Université de Fordham, New York, N.Y.; coprésident du «Public Review Board» du Syndicat des travailleurs de l'industrie automobile d'Amérique (UAW); ancien professeur invité à l'Université d'Oxford (Royaume-Uni); ancien invité de la Faculté de droit de l'Université de Harvard; ancien professeur de droit au Moritz College of Law de l'Université de l'Ohio; ancien conseiller principal et directeur-conseil à la Sous-commission du travail du Sénat des Etats-Unis; ancien avocat; ancien greffier à la Cour suprême des Etats-Unis.

M. Halton CHEADLE (Afrique du Sud) – Professeur émérite à l'Université du Cap; ancien conseiller spécial auprès du ministre de la Justice; ancien conseiller juridique principal au Congrès des syndicats sud-africains; ancien conseiller spécial auprès du ministre du Travail; ancien président de l'équipe spéciale de rédaction de la loi sud-africaine sur les relations professionnelles.

M^{me} Graciela DIXON CATON (Panama) – Ancienne présidente de la Cour suprême de justice du Panama; ancienne présidente de la Chambre de cassation pénale et de la Chambre des affaires générales de la Cour suprême du Panama; ancienne présidente de l'Association internationale des femmes juges; ancienne présidente de la Fédération latino-américaine des juges; ancienne consultante nationale du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF); actuellement juge du tribunal administratif de la Banque interaméricaine de développement; arbitre à la Cour d'arbitrage de la Chambre officielle de commerce de Madrid; arbitre au Centre de résolution des conflits de la Chambre panaméenne de la construction (CESCON) et au Centre de conciliation et arbitrage de la Chambre de commerce de Panama; conseillère juridique et consultante internationale.

M. Rachid FILALI MEKNASSI (Maroc) – Docteur en droit; ancien professeur de l'enseignement supérieur à l'Université Mohammed V de Rabat; membre du Conseil supérieur de l'enseignement, de la formation et de la recherche scientifique; consultant auprès d'organismes publics nationaux et internationaux, notamment la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'UNICEF; coordinateur national du projet «Développement durable grâce au Pacte mondial», BIT (2005-2008).

M. Abdul G. KOROMA (Sierra Leone) – Juge à la Cour internationale de Justice (1994-2012); ancien président du Centre Henri Dunant pour le dialogue humanitaire à Genève; ancien membre et président de la Commission du droit international; ancien ambassadeur et représentant permanent de la Sierra Leone auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU) (New York); et ancien ambassadeur plénipotentiaire auprès de l'Union européenne et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et dans de nombreux pays.

M. Alain LACABARATS (France) – Juge à la Cour de cassation; ancien président de la Chambre civile de la Cour de cassation; ancien président de la Chambre sociale de la Cour de cassation; membre du Conseil supérieur de la magistrature; membre du Réseau européen des conseils de justice; membre du réseau européen des conseils de la justice et du Conseil consultatif des juges européens (Conseil de l'Europe); ancien vice-président du Tribunal de grande instance de Paris; ancien président de la Chambre à la Cour d'appel de Paris; ancien maître de conférence dans plusieurs universités françaises et auteur de nombreuses publications.

M^{me} Elena E. MACHULSKAYA (Fédération de Russie) – Professeur de droit, Département du droit du travail, Faculté de droit, Université Lomonosov (Université d'Etat de Moscou); professeur de droit, Département des procédures civiles et du droit du travail, Université d'Etat russe du pétrole et du gaz; secrétaire de l'Association russe de droit social et de droit du travail (2011-2016); membre du Comité européen des droits sociaux; membre (bénévole) de la Commission présidentielle de la Fédération de Russie des droits des personnes handicapées.

M^{me} Karon MONAGHAN (Royaume-Uni) – Conseillère de la Reine; juge suppléante de la Haute Cour; ancienne juge du Tribunal du travail (2000-2008); avocate en exercice à Matrix Chambers, spécialisée dans la législation sur la discrimination et l'égalité, les droits de l'homme et le droit européen et dans le droit public et le droit du travail; a occupé diverses fonctions consultatives – entre autres, conseillère spéciale auprès de la Chambre des communes (Commission économique, de l'innovation et des qualifications) aux fins de l'enquête relative aux femmes sur le lieu de travail (2013-14); professeure honoraire invitée, Faculté de droit, University College de Londres.

M. Vitit MUNTARBHORN (Thaïlande) – Professeur émérite de droit, Université Chulalongkorn (Thaïlande); ancien chargé de recherche de l'Université des Nations Unies pour le Programme d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford; ancien Rapporteur spécial de l'ONU chargé d'examiner les questions se rapportant à la vente d'enfants, à la prostitution des enfants et à la pornographie infantile; ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée; ancien président du Comité de coordination des procédures spéciales de l'ONU; président de la Commission d'enquête de l'ONU sur la Côte d'Ivoire (2011); ancien membre du Conseil consultatif du Fonds des Nations Unies pour la sécurité humaine; membre de la Commission d'enquête de l'ONU sur la République arabe syrienne (2012-2016); lauréat en 2004 du prix de l'UNESCO pour l'éducation sur les droits de l'homme; ancien expert indépendant de l'ONU sur la protection contre la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre; membre du Conseil consultatif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) du Rapport mondial de suivi sur l'éducation.

M^{me} Rosemary OWENS (Australie) – Professeure émérite de droit, Faculté de droit de l'Université d'Adélaïde; ancienne professeure de droit Dame Roma Mitchell (2008-2015); ancienne doyenne de la Faculté de droit (2007-2011); officier de l'Ordre d'Australie; membre puis directrice (2014-2016) de l'Académie de droit australienne; ancienne rédactrice en chef et actuellement membre du Conseil de rédaction de la Revue australienne de droit du travail; membre du Conseil scientifique et de rédaction de la Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale; membre de l'Association australienne du droit du travail (et ancien membre de son bureau exécutif national); maître de conférence au Conseil australien de la recherche; présidente de la Commission consultative ministérielle du gouvernement de l'Australie-Méridionale sur l'équilibre entre le travail et la vie privée (2010-2013); présidente et membre du Conseil de gestion du Centre des femmes actives (Australie-Méridionale) (1990-2014).

M^{me} Mónica PINTO (Argentine) – Professeure de droit international public et des droits de l'homme à la Faculté de droit de l'Université de Buenos Aires, dont elle a été la doyenne; membre associée de l'Institut de droit international; présidente du tribunal administratif de la Banque Mondiale et juge au tribunal administratif de la Banque interaméricaine de développement; figure sur la liste de conciliateurs et d'arbitres du CIRDI; vice-présidente de la Commission consultative pour l'examen de candidatures de la Cour pénale internationale; est l'une des conseillères internationales de l'American Law Institute pour le Fourth Restatement on International Law; est ou a été conseil ou experte devant des organes de droits de l'homme ainsi que devant des tribunaux arbitraux et de la Cour internationale de justice; arbitre dans le contexte du CIRDI; ancienne experte en matière de droits humains pour les Nations Unies; ancienne professeure de droit invitée à la Columbia Law School, à Paris I et II, à l'université de Rouen; a enseigné à l'Académie de droit international de La Haye; auteure de plusieurs livres et de nombreux articles.

M. Paul-Gérard POUGOUÉ (Cameroun) – Professeur agrégé des facultés de droit; professeur émérite de l'Université de Yaoundé; professeur invité ou associé à plusieurs universités et à l'Académie du droit international de La Haye; président à plusieurs reprises du jury du concours d'agrégation du Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES), section droit privé et sciences criminelles; ancien membre (1993-2001) du Conseil scientifique de l'Agence universitaire de la francophonie; ancien membre (2002-2012) du Conseil de l'Ordre international des palmes académiques du CAMES; membre de la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale, de la Fondation internationale pour l'enseignement du droit des affaires, de l'Association Henri Capitant et de la Société de législation comparée; fondateur et directeur de la revue *Juridis périodique*; président de l'Association pour la promotion des droits de l'homme en Afrique centrale (APDHAC); président du Conseil scientifique du Centre régional africain d'administration du travail (CRADAT); président du Conseil scientifique de l'Université catholique d'Afrique centrale (UCAC).

M. Raymond RANJEVA (Madagascar) – Président de l'Académie nationale des arts, des lettres et des sciences de Madagascar; ancien membre (1991-2009), vice-président (2003-2006) et juge doyen (2006-2009) de la Cour internationale de Justice (CIJ); président (2005) de la Chambre constituée par la CIJ pour connaître de l'affaire du différend frontalier Bénin/Niger; licence en droit de l'Université de Madagascar (Antananarivo, 1965); doctorat d'Etat en droit de l'Université de Paris II; agrégé des facultés de droit et des sciences économiques, section droit public et sciences politiques (Paris, 1972); docteur *honoris causa* des universités de Limoges, de Strasbourg et de Bordeaux-Montesquieu; ancien professeur titulaire de chaire (1981-1991) à l'Université de Madagascar et professeur dans d'autres institutions; ancien premier recteur de l'Université d'Antananarivo (1988-1990); membre de plusieurs délégations malgaches à plusieurs conférences internationales; chef de la délégation de Madagascar à la Conférence des Nations Unies sur la codification du Traité de la succession d'Etats en matière de traités (1976-77); ancien premier vice-président pour l'Afrique de la Conférence internationale des facultés de droit et de sciences politiques d'expression française (1987-1991); membre de la Cour internationale d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale; membre du Tribunal international du sport; membre de l'Institut du droit international; membre de nombreuses sociétés académiques et professionnelles, nationales et internationales; Curatorium de l'Académie de droit international; membre du Conseil pontifical justice et paix; président de la Société africaine pour le droit international de 2012 à 2017; ancien vice-président de l'Institut du droit international (2015-2017); président de la Commission internationale de conciliation de l'OIT sur la question du Zimbabwe.

M^{me} Kamala SANKARAN (Inde) – Professeure à la faculté de droit de l'université de Delhi et actuellement vice-chancelière de la faculté de droit de l'Université du Tamil Nadu, Tiruchirappalli; ancienne doyenne du Département des affaires juridiques de l'Université de Delhi; membre du groupe de travail sur la migration du ministère du Logement et de la Réduction de la pauvreté urbaine; membre du groupe de travail chargé de revoir la législation du travail, Commission nationale pour les entreprises du secteur non organisé et informel, gouvernement de l'Inde; membre du Conseil consultatif international, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*; boursière Institute of Advanced Study de Stellenbosh, Afrique du Sud (2009, 2011); chargée de recherche invitée pour l'Asie du Sud, School of Interdisciplinary Area Studies de l'Université d'Oxford (2010), boursière Fulbright postdoctorante à la faculté de droit de l'Université de Georgetown, Washington DC (2001).

M^{me} Deborah THOMAS-FELIX (Trinité-et-Tobago) – Présidente du Tribunal du travail de la Trinité-et-Tobago depuis 2011; juge au Tribunal d'appel des Nations Unies depuis 2014; ancienne présidente et deuxième vice-présidente du Tribunal d'appel des Nations Unies; ancienne présidente de la Commission des opérations de bourse de la Trinité-et-Tobago; ancienne présidente du Caribbean Group of Securities Regulators; première magistrate adjointe du pouvoir judiciaire de la Trinité-et-Tobago; ancienne présidente du Tribunal des affaires familiales de Saint-Vincent-et-les Grenadines; chargée de recherche au programme de bourse Hubert Humphrey Fulbright à l'Université de Georgetown et à l'Institut d'éducation judiciaire du Commonwealth.

M. Bernd WAAS (Allemagne) – Professeur de droit du travail et de droit civil à l'Université de Francfort; coordinateur et membre du Réseau du droit du travail européen; coordinateur du Centre européen d'expertise (CEE) dans le domaine du droit du travail, de l'emploi et des politiques du marché du travail; président de la Société allemande pour le droit du travail et de la sécurité sociale et membre du Comité exécutif de la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale (SIDTSS); membre du Comité consultatif du Réseau de recherche sur le droit du travail (LLRN).

ANNEXE II

Président(e)s de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

- **M. Jules GAUTIER** (France): 1933-1936
- **M. Paul TSCHOFFEN** (Belgique): 1927-1932; 1937-1938; 1940; 1945-1961
- **M. Georges SCELLE** (France): 1939
- **M. Ramaswami MUDALIAR** (Inde): 1962-1969
- **M. Enrique GARCÍA SAYÁN** (Pérou): 1970-1975
- **Sir Adetokunbo ADEMOLA** (Nigéria): 1976-1986
- **M. José Maria RUDA** (Argentine): 1988-1994
- **Sir William DOUGLAS** (Barbade): 1987; 1995-2001
- **M^{me} Robyn A. LAYTON** (Australie): 2002-2007
- **M^{me} Janice BELLACE** (Etats-Unis): 2008-2009
- **M. Yozo YOKOTA** (Japon): 2010-2012
- **M. Abdul KOROMA** (Sierra Leone): 2013-2018
- **M^{me} Graciela DIXON CATON** (Panama): 2019-

ANNEXE III

Cas concernant des Etats Membres de l'OIT pour lesquels la CEACR a exprimé sa satisfaction depuis 2009 au sujet de certaines conventions ratifiées

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)	
2019	Afrique	Cabo Verde	C.182	
		Côte d'Ivoire	C.138	
		République démocratique du Congo	C.111	
		Eswatini	C.87	
		Guinée	C.29	
		Maroc	C.105, C.182	
		Mozambique	C.138, C.182	
		Niger	C.182	
	Amériques	Equateur	C.138	
		El Salvador	C.182	
	Etats arabes	Iraq	C.100	
	Asie-Pacifique	Malaisie	C.182	
		Viet Nam	C.29	
	Europe	Albanie	C.138	
		Pologne	C.87, C.98	
	2018	Afrique	Bénin	C.105
			Cabo Verde	C.155
Libéria			C.87	
Mali			C.100	
Ouganda			C.182	
Amériques			Argentine	C.182
Chili		C.138		
El Salvador		C.144		
Guatemala		C.98		
Mexique		C.87		
Pérou		C.29		
Trinité-et-Tobago		C.138, C.182		

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)
2018	Asie-Pacifique	Chine – Région administrative spéciale de Macao	C.182
		République démocratique populaire lao	C.138
		Pakistan	C.29, C.105, C.138
	Europe	Bélarus	C.29
		Belgique	C.138
		Bosnie-Herzégovine	C.138
		Irlande	C.98
		Italie	C.137
		Suède	C.168
		Ex-République yougoslave de Macédoine	C.182
Turquie	C.138		
2017	Afrique	Angola	C.138, C.182
		Libéria	C.111
		Niger	C.98, C.154
		Seychelles	C.182
		Zambie	C.138
	Amériques	Bahamas	C.182
		Canada	C.87, C.160
		Chili	C.87, C.98
		Costa Rica	C.87, C.98
		Cuba	C.87, C.98
		Paraguay	C.138
		Etats-Unis	C.147
		Uruguay	C.73
	Asie-Pacifique	Australie	C.87
		Kiribati	C.87, C.98
		Philippines	C.17
	Europe	Albanie	C.87
		Bélarus	C.111
		Belgique	C.155
		Bosnie-Herzégovine	C.87
France – Polynésie française		C.111	
France – Nouvelle-Calédonie		C.111	
Irlande		C.182	

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)	
2017	Europe	République de Moldova	C.111	
		Espagne	C.81	
		Suisse	C.102, C.182	
2016	Afrique	Kenya	C.138	
		Madagascar	C.127	
		Mozambique	C.87, C.98	
		Namibie	C.182	
		Swaziland	C.87	
	Amériques	Barbade	C.135	
		Brésil	C.155	
		Cuba	C.81	
		Equateur	C.87	
		Mexique	C.182	
		Panama	C.107	
		Pérou	C.87	
	Etats arabes	Koweït	C.138	
	Asie-Pacifique	Fidji	C.87	
		Philippines	C.111	
		Samoa	C.98	
	Europe	Pays-Bas – Aruba	C.138	
		Serbie	C.98	
	2015	Afrique	Bénin	C.105, C.138
			Egypte	C.149
			Niger	C.135
Sénégal			C.13	
Amériques		Antigua-et-Barbuda	C.182	
		Argentine	C.138	
		Barbade	C.118	
		Colombie	C.81	
		Costa Rica	C.138	
		Cuba	C.138	
		Equateur	C.169	
		Honduras	C.81	
		Mexique	C.161	
		Suriname	C.182	
		Uruguay	C.111, C.161, C.167	

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)
2015	Etats arabes	Bahreïn	C.182
		Jordanie	C.98
	Asie-Pacifique	Australie	C.182
		Bangladesh	C.182
		Fidji	C.182
	Europe	Albanie	C.182
		Autriche	C.138
		Chypre	C.138, C.182
		France	C.149
		Géorgie	C.87, C.98
		Lituanie	C.87
		République de Moldova	C.111
		Turquie	C.87
		Royaume-Uni	C.98
	2014	Afrique	République centrafricaine
Libéria			C.182
Libye			C.103
Malawi			C.138
Maurice			C.14, C.100
Nigéria			C.19, C.155
République-unie-de Tanzanie			C.138, C.182
Ouganda			C.29, C.182
Zimbabwe			C.87
Amériques		Argentine	C.3
		Etat plurinational de Bolivie	C.87
		Colombie	C.24
		Equateur	C.121, C.130
		Argentine	C.99
		Saint-Vincent-et-les Grenadines	C.182
		République bolivarienne du Venezuela	C.9
Etats arabes		Liban	C.138, C.182
		Yémen	C.138
Asie-Pacifique		Japon	C.102
		Malaisie	C.95
		Samoa	C.138, C.182

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)
2014	Europe	Bosnie-Herzégovine	C.87
		République tchèque	C.132
		Danemark	C.52
		Ex-République yougoslave de Macédoine	C.138
2013	Afrique	Algérie	C.87
		Burkina Faso	C.17, C.138, C.161, C.182
		Cabo Verde	C.81
		Egypte	C.87
		Guinée	C.182
		Niger	C.105
		Rwanda	C.138
	Amériques	Bahamas	C.138
		Argentine	C.100
		Panama	C.98
		Sainte-Lucie	C.87
		Trinité-et-Tobago	C.182
		Etats-Unis	C.182
	Etats arabes	Jordanie	C.182
		Emirats arabes unis	C.138, C.182
	Asie-Pacifique	Australie	C.155
		Japon	C.19
		Malaisie	C.182
		Myanmar	C.29, C.87
		Pakistan	C.18
		Philippines	C.90
Timor-Leste		C.98	
Europe	Bulgarie	C.98	
	Croatie	C.119	
	Hongrie	C.29, C.98	
	Irlande	C.182	
	Portugal	C.6, C.77, C.78	
	Roumanie	C.87	
	Turquie	C.98, C.105	
Ukraine	C.87		

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)
2012	Afrique	Algérie	C.182
		Angola	C.17
		Bénin	C.6, C.161
		Botswana	C.182
		Burundi	C.29, C.182
		République centrafricaine	C.105
		République démocratique du Congo	C.119
		Ethiopie	C.155
		Gabon	C.123
		Lesotho	C.138, C.182
		Maurice	C.160
		Maroc	C.182
		Namibie	C.182
		Afrique du Sud	C.138, C.182
		Swaziland	C.87
	Tunisie	C.118	
	Ouganda	C.138	
	Amériques	Antigua-et-Barbuda	C.138
		Belize	C.98
		Brésil	C.138, C.155, C.161
Costa Rica		C.102, C.111	
Dominique		C.138	
El Salvador		C.138, C.182	
Guatemala		C.182	
Nicaragua		C.138	
Panama		C.87	
Pérou		C.138, C.169	
Suriname		C.182	
Uruguay	C.111, C.155, C.182		
Etats arabes	Iraq	C.115	
	Koweït	C.138	
	Oman	C.182	
Asie-Pacifique	Chine – Région administrative spéciale de Macao	C.115	
	Japon	C.98	
	République de Corée	C.150	

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)	
2012	Asie-Pacifique	République démocratique populaire lao	C.29	
		Malaisie	C.138	
		Nouvelle-Zélande	C.160	
		Pakistan	C.98	
		Sri Lanka	C.138, C.182	
	Europe	Azerbaïdjan	C.138	
		Bulgarie	C.120	
		Croatie	C.155	
		Chypre	C.95, C.182	
		France	C.166	
		France – Nouvelle-Calédonie	C.127	
		Italie	C.139	
		Luxembourg	C.155	
		République de Moldova	C.105	
		Pays-Bas	C.182	
		Roumanie	C.98, C.138	
		Espagne	C.44, C.182	
		Suède	C.129	
		Ex-République yougoslave de Macédoine	C.182	
		Royaume-Uni – Iles vierges britanniques	C.94, C.98	
	Royaume-Uni – Sainte-Hélène	C.17		
	2011	Afrique	Cabo Verde	C.19
			Côte d'Ivoire	C.138, C.182
Egypte			C.138, C.182	
Kenya			C.98, C.105, C.129	
Maurice			C.87, C.98	
Swaziland			C.98	
Togo			C.138, C.182	
Amériques			Argentine	C.87, C.138
		Colombie	C.13	
		Cuba	C.155	
		Jamaïque	C.81, C.182	
		Kiribati	C.105	

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)
2011	Amériques	Mexique	C.161
		Panama	C.16, C.87, C.182
		Paraguay	C.182
		Pérou	C.139
		Uruguay	C.98, C.184
	Etats arabes	Jordanie	C.81, C.182
		Koweït	C.87, C.98
		Arabie saoudite	C.100
	Asie-Pacifique	Bangladesh	C.81
		Chine	C.23
		Chine – Région administrative spéciale de Macao	C.138
		Papouasie-Nouvelle-Guinée	C.182
		Philippines	C.87, C.98
		Thaïlande	C.182
	Europe	Albanie	C.138
		Belgique	C.87
		Croatie	C.138, C.162
		République tchèque	C.132
		France	C.81, C.129, C.148, C.149
		Italie	C.127
		Norvège	C.81
		Portugal	C.98, C.155, C.162
		Saint-Marin	C.103
		Slovaquie	C.115
		Espagne	C.87, C.148
		Ex-République yougoslave de Macédoine	C.87
		Turquie	C.29, C.98
		Royaume-Uni	C.98
		2010 Afrique	Botswana
	République centrafricaine		C.182
	Côte d'Ivoire		C.182
	Gabon		C.105
	Gambie		C.98

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)
2010	Afrique	Kenya	C.111
		Lesotho	C.111
		Libéria	C.105
		Madagascar	C.138
		Maurice	C.26, C.105, C.138
		Mozambique	C.182
		Rwanda	C.17
		République-unie de Tanzanie	C.105, C.182
		Ouganda	C.182
	Amériques	Barbade	C.102, C.128
		Bolivie	C.87, C.98, C.100, C.169
		Brésil	C.115, C.152
		Colombie	C.87, C.98, C.154
		El Salvador	C.87, C.151
		Mexique	C.155
		Nicaragua	C.98, C.105, C.182
		Panama	C.98
		Saint-Vincent-et-les Grenadines	C.105
		Uruguay	C.151, C.155
	Etats arabes	Koweït	C.106
		République arabe syrienne	C.139
		Emirats arabes unis	C.182
	Asie-Pacifique	Afghanistan	C.139
		Australie	C.98, C.158
		Chine – Région administrative spéciale de Hong-kong	C.81
		Japon	C.147
		Malaisie – Sarawak	C.14
		Mongolie	C.138
		Viet Nam	C.155
		Europe	Danemark
	Finlande		C.150
	Allemagne		C.3
	Grèce		C.29, C.81, C.147, C.180

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)
2010	Europe	Malte	C.132
		Pays-Bas	C.152
		Norvège	C.169
		Portugal	C.115
		Roumanie	C.100, C.183
		Slovaquie	C.100
		Slovénie	C.148
		Espagne	C.138
		Suède	C.129, C.167
		Suisse	C.81
		Royaume-Uni	C.81
		Royaume-Uni – Ile de Man	C.151
		2009	Afrique
Burkina Faso	C.3		
Djibouti	C.100		
Kenya	C.100, C.138		
Libéria	C.87		
Maurice	C.94		
Sénégal	C.6, C.120		
Ouganda	C.17, C.105		
Zambie	C.138		
Amériques	Argentine		
	Colombie		C.87
	Equateur		C.138
	Honduras		C.138
	Nicaragua		C.138
	Panama		C.98
Etats arabes	Jordanie		C.29, C.81
Asie-Pacifique	Bangladesh		C.106
	Chine – Région administrative spéciale de Hong-kong		C.97
	Malaisie		C.98
Europe	Belgique		C.111
	Bulgarie	C.106	
	Croatie	C.162	
	Chypre	C.105	

ANNÉE	RÉGION	PAYS	CONVENTIONS (N°)
2009	Europe	Danemark	C.81
		Finlande	C.128, C.130
		France	C.81, C.158
		Géorgie	C.138
		Lettonie	C.81
		Pays-Bas	C.98, C.103
		Portugal	C.103, C.132
		Roumanie	C.14
		Slovénie	C.129
		Espagne	C.87
		Suisse	C.173
		Turquie	C.138
		Ukraine	C.111
		Royaume-Uni – Ile de Man	C.180
		Royaume-Uni – Jersey	C.98

Document n° 70

Partie XIII du Traité de Paix de Versailles, 1919



BUREAU INTERNATIONAL
DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

VOLUME I

AVRIL 1919 - AOUT 1920



GENÈVE

1923



CHAPITRE VI.

Partie XIII du Traité de Paix de Versailles.

Le Traité de Paix de Versailles fut signé le 29 juin 1919. Sa Partie XIII (Travail) dont le texte est reproduit ci-dessous, a été également incorporée *a*) comme Partie XIII (articles 332-372) au Traité de paix avec l'Autriche, signé à St-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919 ; *b*) comme Partie XII (articles 249-289) au Traité de paix avec la Bulgarie, signé à Neuilly-sur-Seine le 27 novembre 1919 ; et *c*) comme Partie XIII (articles 315-355) du Traité de paix avec la Hongrie, signé au Trianon le 4 juin 1920.

Le texte de la Partie XIII du Traité de Versailles est le suivant :

Partie XIII.

Travail.

SECTION I.

ORGANISATION DU TRAVAIL.

Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ;

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 maxima 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 du travailleur 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 de la liberté d'association 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 ;

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, ont convenu ce qui suit :

CHAPITRE I.

ORGANISATION.

ARTICLE 387.

Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule.

Les Membres originaires de la Société des Nations seront Membres originaires de cette organisation, et, désormais, la qualité de Membre de la Société des Nations entraînera celle de Membre de ladite organisation.

ARTICLE 388.

L'organisation permanente comprendra :

1. Une Conférence générale des représentants des Membres ;
2. Un Bureau international du Travail sous la direction du Conseil d'administration prévu à l'article 393.

ARTICLE 389.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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 390.

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

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.

Au cas où la Conférence, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 389, 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 391.

Les sessions de la Conférence se tiendront au siège de la Société des Nations ou en tout autre lieu qui aura pu être fixé par la Conférence, dans une session antérieure, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents.

ARTICLE 392.

Le Bureau international du Travail sera établi au siège de la Société des Nations et fera partie de l'ensemble des institutions de la Société.

ARTICLE 393.

Le Bureau international du Travail sera placé sous la direction d'un Conseil d'administration composé de vingt-quatre

personnes, lesquelles seront désignées selon les dispositions suivantes :

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail sera composé comme suit :

- Douze personnes représentant les Gouvernements ;
- Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons ;
- Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les employés et ouvriers.

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

Les contestations éventuelles sur la question de savoir quels sont les membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations.

La durée du mandat des membres du Conseil d'administration sera de trois ans. La manière de pourvoir aux sièges vacants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil d'administration sous réserve de l'approbation de la Conférence.

Le Conseil d'administration élira l'un de ses membres comme Président et établira son règlement. Il se réunira aux époques qu'il fixera lui-même. Une session spéciale devra être tenue chaque fois que dix membres au moins du Conseil auront formulé une demande écrite à ce sujet.

ARTICLE 394.

Un Directeur 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 ainsi que de l'exécution de toutes autres tâches qui auront pu lui être confiées.

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

ARTICLE 395.

Le personnel du Bureau international du Travail sera choisi par le Directeur. Le choix fait devra porter, dans toute la mesure compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sur des personnes de différentes nationalités. Un certain nombre de ces personnes devront être des femmes.

ARTICLE 396.

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 des conventions internationales, ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la Conférence.

Il sera chargé de préparer l'ordre du jour des sessions de la Conférence.

Il s'acquittera, en conformité des stipulations de la présente partie du présent Traité, des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne tous différends internationaux.

Il rédigera et publiera en français, en anglais, et dans telle autre langue que le Conseil d'administration jugera convenable, un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international.

D'une manière générale il aura, en sus des fonctions indiquées au présent article, tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence jugera à propos de lui attribuer.

ARTICLE 397.

Les ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières pourront communiquer directement avec le Directeur 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 398.

Le Bureau international du Travail pourra demander le concours du Secrétariat général de la Société des Nations pour toutes questions à l'occasion desquelles ce concours pourra être donné.

ARTICLE 399.

Chacun des Membres payera 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.

Tous autres frais du Bureau international du Travail, des sessions de la Conférence ou de celles du Conseil d'administration, seront remboursés au Directeur par le Secrétaire général de la Société des Nations, sur le budget général de la Société.

Le Directeur sera responsable, vis-à-vis du Secrétaire général de la Société des Nations, pour l'emploi de tous fonds à lui versés, conformément aux stipulations du présent article.

CHAPITRE II.

FONCTIONNEMENT.

ARTICLE 400.

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 ou par toute autre organisation visée à l'article 389 au sujet des matières à inscrire à cet ordre du jour.

ARTICLE 401.

Le Directeur remplira les fonctions de Secrétaire 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.

ARTICLE 402.

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 explicatif adressé au Directeur, lequel devra le communiquer aux Membres de l'Organisation permanente.

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.

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 403.

La Conférence formulera les règles de son fonctionnement ; elle élira son président ; elle pourra nommer des commissions chargées de présenter des rapports sur toutes questions qu'elle estimera devoir mettre à l'étude.

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 partie du présent Traité.

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 404.

La Conférence pourra adjoindre aux Commissions qu'elle constitue des conseillers techniques qui auront voix consultative mais non délibérative.

ARTICLE 405.

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 « recommandation » à soumettre à l'examen des Membres, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement ; b) ou bien d'un projet de convention internationale à ratifier par les Membres.

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

En formant une recommandation ou un projet de convention 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.

Un exemplaire de la recommandation ou du projet de convention sera signé par le Président de la Conférence et le Directeur et sera déposé entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations. Celui-ci communiquera une copie certifiée conforme de la recommandation ou du projet de convention à chacun des Membres.

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 recommandation ou le projet de 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.

S'il s'agit d'une recommandation, les Membres informeront le Secrétaire général des mesures prises.

S'il s'agit d'un projet de convention, le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention.

Si une recommandation n'est pas suivie d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recom-

mandation ou bien si un projet de convention ne rencontre 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.

Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations, le Gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel s'appliquent ces limitations comme une simple recommandation, et les dispositions du présent article en ce qui regarde les recommandations s'appliqueront dans ce cas.

L'article ci-dessus sera interprété en conformité du principe suivant :

En aucun cas il ne sera demandé à aucun des Membres, comme conséquence de l'adoption par la Conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée par sa législation aux travailleurs dont il s'agit.

ARTICLE 406.

Toute convention ainsi ratifiée sera enregistrée par le Secrétaire général de la Société des Nations, mais ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée.

ARTICLE 407.

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 permanente qui en ont le désir.

Toute convention particulière de cette nature devra être communiquée par les Gouvernements intéressés au Secrétaire général de la Société des Nations, lequel la fera enregistrer.

ARTICLE 408.

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. Le Directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence.

ARTICLE 409.

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle ouvrière ou patro-

nale 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 410.

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 411.

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.

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 409.

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 provoquer la formation d'une commission d'enquête, qui aura mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

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

Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 410 ou 411 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 412.

La Commission d'enquête sera constituée de la manière suivante :

Chacun des Membres s'engage à désigner, dans les six mois qui suivront la date de mise en vigueur du présent Traité, trois personnes compétentes en matières industrielles, la première représentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs et la troisième indépendante des uns et des autres. L'en-

semble de ces personnes formera une liste sur laquelle seront choisis les membres de la Commission d'enquête.

Le Conseil d'administration aura le droit de vérifier les titres desdites personnes et de refuser, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les représentants présents, la nomination de celles dont les titres ne satisferaient pas aux prescriptions du présent article.

Sur la demande du Conseil d'administration le Secrétaire général de la Société des Nations désignera trois personnes respectivement choisies dans chacune des trois catégories de la liste pour constituer la Commission d'enquête et désignera, en outre, l'une de ces trois personnes pour présider ladite Commission. Aucune des trois personnes ainsi désignées ne pourra relever d'un des Membres directement intéressés à la plainte.

ARTICLE 413.

Dans le cas où une plainte serait renvoyée, en vertu de l'article 411, 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 414.

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.

Ce rapport indiquera également, le cas échéant, les sanctions d'ordre économique contre le Gouvernement mis en cause que la Commission jugerait convenables et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée.

ARTICLE 415.

Le Secrétaire général de la Société des Nations communiquera le rapport de la Commission d'enquête à chacun des Gouvernements intéressés dans le différend et en assurera la publication.

Chacun des Gouvernements intéressés devra signifier au Secrétaire général de la Société des Nations, dans le délai d'un 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 permanente de justice internationale de la Société des Nations.

ARTICLE 416.

Dans le cas où l'un des Membres ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les

mesures prescrites à l'article 405, tout autre Membre aura le droit d'en référer à la Cour permanente de justice internationale.

ARTICLE 417.

La décision de la Cour permanente de justice internationale concernant une plainte ou une question qui lui aurait été soumise conformément aux articles 415 ou 416 ne sera pas susceptible d'appel.

ARTICLE 418.

Les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées par la Cour permanente de justice internationale, laquelle devra, le cas échéant, indiquer les sanctions d'ordre économique qu'elle croirait convenable de prendre à l'encontre d'un Gouvernement en faute et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée.

ARTICLE 419.

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 permanente de justice internationale, tout autre Membre pourra appliquer audit Membre les sanctions d'ordre économique que le rapport de la Commission ou la décision de la Cour auront déclarées applicables en l'espèce.

ARTICLE 420.

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 permanente de justice internationale, et peut demander au Conseil de bien vouloir faire constituer par le Secrétaire général de la Société des Nations une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires. Dans ce cas les stipulations des articles 412, 413, 414, 415, 417 et 418 s'appliqueront, et si le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour permanente de justice internationale sont favorables au Gouvernement en faute, les autres Gouvernements devront aussitôt rapporter les mesures d'ordre économique qu'ils auront prises à l'encontre dudit Etat.

CHAPITRE III.

PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES.

ARTICLE 421.

Les Membres s'engagent à appliquer les conventions auxquelles ils auront adhéré, conformément aux stipulations de la

présente partie du présent Traité, à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, cela sous les réserves suivantes :

1. Que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales ;
2. Que les modifications qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales puissent être introduites dans celle-ci.

Chacun des Membres devra notifier au Bureau international du Travail la décision qu'il se propose de prendre en ce qui concerne chacune de ses colonies ou possessions ou chacun de ses protectorats ne se gouvernant pas pleinement eux-mêmes.

ARTICLE 422.

Les amendements à la présente partie du présent Traité, qui seront adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents, deviendront exécutoires lorsqu'ils auront été ratifiés par les Etats dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des Membres.

ARTICLE 423.

Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Partie du présent Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Partie, seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de justice internationale.

CHAPITRE IV.

MESURES TRANSITOIRES.

ARTICLE 424.

La première session de la Conférence aura lieu au mois d'octobre 1919. Le lieu et l'ordre du jour de la session sont arrêtés dans l'Annexe ci-jointe.

La convocation et l'organisation de cette première session seront assurés par le Gouvernement désigné à cet effet dans l'Annexe susmentionnée. Le Gouvernement sera assisté, en ce qui concerne la préparation des documents, par une Commission internationale dont les membres seront désignés à la même annexe.

Les frais de cette première session et de toute session ultérieure jusqu'au moment où les crédits nécessaires auront pu être inscrits au budget de la Société des Nations, à l'exception

des frais de déplacement des délégués et des conseillers techniques, seront répartis entre les Membres dans les proportions établies pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

ARTICLE 425.

Jusqu'à ce que la Société des Nations ait été constituée, toutes communications qui devraient être adressées, en vertu des articles précédents, au Secrétaire général de la Société, seront conservées par le Directeur du Bureau international du Travail, lequel en donnera connaissance au Secrétaire général.

ARTICLE 426.

Jusqu'à la création de la Cour permanente de justice internationale, les différends qui doivent lui être soumis en vertu de la présente Partie du présent Traité seront déférés à un tribunal formé de trois personnes désignées par le Conseil de la Société des Nations.

ANNEXE.

PREMIÈRE SESSION
DE LA CONFÉRENCE DU TRAVAIL, 1919.

Le lieu de la Conférence sera Washington.

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sera prié de convoquer la Conférence.

Le Comité international d'organisation sera composé de sept personnes désignées respectivement par les Gouvernements des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique et de la Suisse. Le Comité pourra, s'il le juge nécessaire, inviter d'autres Membres à se faire représenter dans son sein.

L'ordre du jour sera le suivant :

- 1° Application du principe de la journée de 8 heures ou de la semaine de 48 heures ;
- 2° Questions relatives aux moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences ;
- 3° Emploi des femmes :
 - a) avant ou après l'accouchement (y compris la question de l'indemnité de maternité) ;
 - b) pendant la nuit ;
 - c) dans les travaux insalubres.
- 4° Emploi des enfants :
 - a) âge d'admission au travail ;
 - b) travaux de nuit ;
 - c) travaux insalubres.

- 5° Extension et application des conventions internationales adoptées à Berne en 1906 sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie et l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes.

SECTION II.

PRINCIPES GÉNÉRAUX.

ARTICLE 427.

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section I et associé à celui de la Société des Nations.

Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient.

Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux Hautes Parties Contractantes être d'une importance particulière et urgente :

1. Le principe dirigeant ci-dessus énoncé que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.
2. Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.
3. Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.
4. L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.
5. L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.

6. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.

7. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.

8. Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.

9. Chaque Etat devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets ou définitifs, les Hautes Parties Contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations ; et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde.

Document n° 71

CIT, 8^e session, 1926, Compte-rendu des travaux,
Commission de l'article 408 du Traité de Versailles,
pp.238-260



SOCIÉTÉ DES NATIONS
LEAGUE OF NATIONS

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

INTERNATIONAL LABOUR
CONFERENCE

HUITIÈME SESSION

EIGHTH SESSION

GENÈVE — GENEVA
1926

VOLUME I. — PREMIÈRE, DEUXIÈME ET TROISIÈME PARTIES.

VOLUME I. — FIRST, SECOND AND THIRD PARTS.



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
INTERNATIONAL LABOUR OFFICE

GENÈVE — GENEVA

1926

Le PRÉSIDENT — Si personne ne demande la parole, nous procéderons au vote sur la proposition d'adoption d'un troisième alinéa à l'article 7 E. En voici le texte :

« Tout délégué, ou tout conseiller technique autorisé par écrit à cet effet par le délégué auquel il est adjoint, aura le droit d'assister aux séances des Commissions visées dans le présent paragraphe et jouira de tous les droits des membres desdites Commissions, à l'exception du droit de vote. »

Ceux qui sont pour l'adoption de cette proposition sont priés de bien vouloir lever la main.

Interpretation : The PRESIDENT : If no other Delegate wishes to speak we can take a vote on this point. A vote will be taken on the amendment which you will find at the foot of page XVII and the top of page XVIII of No. 8 of the *Provisional Record* : " Any Delegate, or any technical adviser who has received a written authorisation for the purpose from the Delegate to whom he is attached, shall be entitled to be present at the meetings of the Committees referred to in the present paragraph, and shall have the full rights of the members of such Committees, except the right to vote. "

(Il est procédé au vote à mains levées. La proposition est adoptée par 67 voix contre 0.)

(A vote is taken by show of hands. The amendment is adopted by 67 votes to 0.)

Le PRÉSIDENT — La Commission propose à la Conférence de renvoyer au Conseil d'administration pour étude, puis à la dixième session de la Conférence, les amendements qui sont indiqués à la page XIX du N° 8 du *Compte rendu provisoire* et dont la lecture nous retarderait trop.

Y a-t-il une opposition ?

Interpretation : The PRESIDENT : The second proposal of the Committee is that the Conference should refer to the Governing Body for examination and report to the Tenth Session of the Conference, the following amendments, and the amendments in question are to be found on pages XIX and XX of No. 8 of the *Provisional Record*. If there is no opposition, I will take it that that is adopted unanimously.

(La proposition est adoptée à l'unanimité.)

(The proposal is adopted unanimously.)

Le PRÉSIDENT — L'ordre du jour appelle maintenant le rapport de la Commission de l'article 408. Je prie le Président

de cette Commission de bien vouloir prendre place au Bureau. On trouvera le rapport de cette Commission dans le N° 6 du *Compte rendu provisoire*, à la page VI.

Interpretation : The PRESIDENT : The next item on the agenda is the consideration of the Report of the Committee on Article 408. I will ask the Chairman and Reporter to come to the platform. The Report of the Committee is to be found on page VI in No. 6 of the *Provisional Record*.

Mr. WOLFE (British Empire), *Chairman and Reporter of the Committee on the examination of annual reports under Article 408* — Mr. President, I do not propose to weary the Conference at this stage of its proceedings with a long statement on the results of the work of this Committee. The matters under review were discussed at great length, not only in the Committee itself, but in the various Groups of the Conference, and I think it is probably true to say that the whole Conference is familiar with the matters at issue, and that therefore it will not wish me to delay it long with a further exposé of the position.

I will begin by saying that I am not in quite the same happy position as the Chairman of the Committee on the double-discussion procedure and the Chairman of the Committee on Standing Orders, in being able to say that this is a unanimous Report. In fact, the Report was ultimately adopted by 23 votes to 6, a considerable majority which in itself, I think, is proof that it can be recommended with confidence to the Conference, and I would add to that that the apprehensions which led to a certain amount of opposition have, I hope and believe, been somewhat allayed and removed in the meantime, and I imagine that it is not impossible that, when we come to take the vote on the Report, we shall find that the Conference is, on the whole, agreed to adopt it as it stands, subject to certain amendments with which I will deal in a moment.

Now, Sir, the proposals are simple. You are all aware that, under Article 408, Members are required to present an annual report. You are also aware that when that report is presented, it must be presented in the form laid down by the Governing Body, and that the duty of the Director of the International Labour Office is to summarise it and to submit it to this Conference annually. Well, Ladies and Gentlemen, what has happened in the past and what

has happened this year has been this, that the summaries have occupied a very large amount of space, ranging from 200 to 300 pages. That large volume, taken in addition to the considerable volume of the Director's Report, has made it almost impossible—indeed it has made it actually impossible—for the Delegates to the Conference to discuss the reports with profit and in detail. In consequence, it was generally agreed that some step further should be taken. I do not believe that there is any dispute as to the necessity for a further step. The question was: What should the further step be?

It was decided accordingly by the Committee that what was required was a preparatory examination of the reports by some body which would bring into light the particular points to which the attention of the Conference should be directed. Arguments for one form of committee and another were considered; but finally it seemed to the Committee by a majority that the proper course would be to appoint a small Committee of experts chosen not by virtue of their national origin, chosen not by virtue of representing any particular form of opinion, but chosen solely on the basis of their qualifications. It has been asked what was meant by the qualifications, and on that I would reply that the sort of qualifications that we had in mind was knowledge of international legislation and experience of international labour conditions. Those are the qualifications, and no other qualifications, except personal ability, are in question. That was the first proposal which commended itself to the Committee.

Now, Sir, the second question, assuming that the Committee was to be appointed, was: by whom was it to be appointed? and the third was: what were its functions to be? As regards the method of appointment, it was decided ultimately that this should be in the hands of the Governing Body, though the Governing Body would clearly have directions given to it, in that, as I have previously said, the persons chosen should essentially be persons chosen on the ground of expert qualifications and on no other ground whatever.

Then there is the question of the functions of the Committee, and that I believe is the sole point which excited apprehension, and which perhaps still, in some quarters, may excite some slight apprehen-

sion, which I hope that I shall be able to remove. In the first place, I wish it to be clearly understood that this Committee can in no way infringe on the Treaty rights given by Articles 409-420. Nothing that the Conference could do here, nothing that we could do in committee, could affect those rights; therefore it must be clearly understood that this Committee is in no sense a statutory committee—if I may use the word—under Articles 409-420. It is purely an explanatory committee, it is purely a technical committee, and if I may envisage the way in which I imagine it will work, it would be the following. Let us imagine that country X has sent in a report; let us imagine that the Committee is examining the report and finds that, within the limits of the questionnaire settled by the Governing Body, there is some lacuna, something missing in the reply. The Committee would then invite the Office, through the Director, to ask the State in question to supply further information. It would be perfectly open to the State to refuse to supply the information, it would be perfectly open to the State to supply the information in the form which it thinks is best. Thereafter, when the information, or no information, has reached the Committee, the Committee will limit itself strictly to saying: "The following are the facts with regard to this particular reply." The Committee will neither be invited nor authorised to express an opinion on the nature of the reply or to pass a censure or to offer praise of the work of ratification in any nation—not at all. Its sole duty will be to register definitely what the facts are and to register those facts in a way which has hitherto been impossible because of the great volume of material with which we have to deal. Then it is proposed that, when the material so adjusted has been received, it shall go to the Director who, either through the Governing Body or direct, will forward it to the Conference. It is then proposed that, as a matter of machinery, the Conference shall annually appoint a Committee of its own members to examine the report as rendered by the Director as a general summary and by his expert Committee, as pointing to particular facts to which attention should be directed. Therefore, Mr. President, it seemed to the Committee as a whole that we had devised an instrument which, without infringing on any part of the Treaty, without infringing on the rights of

any members of the Conference, would materially assist their labours, and it is solely as a means of assisting the labours of the Conference that this is proposed.

Now, Sir, before coming to the amendments which are presented I would like to say one more word. It is no good concealing from the Conference, it would be foolish and it would be unfair to conceal from them that, in proposing this additional Committee, there is the hope that we shall render application more solid and more frequent. It has been said in some quarters that if we insist on having further information we shall get fewer ratifications. I cannot believe that anybody advances what I may describe as so sinister an argument seriously; because what can it mean? It could only mean, if it were advanced seriously, that States which ratify do so without the intention of applying, and that they do not wish that fact to become apparent. Well, Sir, I know very well that that is not in the mind of any of the States here. It is certainly not in the mind of the Committee; but I do suggest that to advance the argument that, if further information is forthcoming, States will not ratify, is to throw a reflection, an entirely unmerited reflection, on the integrity and the honour of States. It is the belief of the Committee, and it is my personal belief, that all States here who enter into obligations intend to carry them out and for the most part do carry them out. It is my belief that all States here would welcome the opportunity of proving to the world that they have in fact carried out their obligations. Thus, not only should we achieve a greater mutual self-confidence as a result of this procedure, but we should be able to prove to the world at large that the common taunt which is so often levelled at our work, namely, that our Conventions are purely paper Conventions, would be finally and completely dissipated, and we should be able to prove to the world by the best possible means, by actual fact, that when we pass Conventions, and when they are ratified a definite measure of social progress has followed. For that reason, Mr. President, I strongly advocate the Report as a whole, and the Resolution contained in it, to the votes of this Conference.

There remains only one thing for me to say. I have two amendments, one in the name of Mr. Arthur Fontaine, the senior French Delegate, and the other in the name

of Count de Altea, the senior Spanish Delegate. As regards Mr. Arthur Fontaine's amendment, it appears to me, as Chairman and Reporter of the Committee, to fall entirely within the general scheme as proposed by the Committee, and merely to underline and emphasise more clearly what the actual intentions of the Committee were. I should therefore personally, and on behalf of the Committee, have no difficulty in accepting Mr. Arthur Fontaine's amendment.

As far as Count de Altea's amendment is concerned, the position is rather different. It is true to say that the one point which was unanimously adopted by the Committee was the Committee of the Conference. I do not think therefore that I am authorised, as Chairman and Reporter of the Committee, to accept an amendment which definitely negatives part of the labours of the Committee; but in order to secure that it shall be possible for the Conference to take this particular point separately from the rest of the Committee's proposals, which are perfectly distinct and perfectly coherent with the first part, I shall ask the President, when we come to vote, to take this point first and the other point second. When that happens I should like to say to the Conference what I said to the Committee, that it appears to me that these two parts of the Committee's resolution are not necessarily required one for the other. It would be quite possible to adopt either or both, but to reject either does not necessarily hurt or alter the value of the other. In these circumstances, Mr. President, I venture to recommend the Report of the Committee, with the amendment of Mr. Arthur Fontaine, to the votes of the Conference.

*Traduction : M. WOLFE (Empire britannique).
Président et Rapporteur de la Commission de l'article 408 : M. le Président, Messieurs les délégués, je ne voudrais pas abuser de votre patience par une longue déclaration exposant les travaux de la Commission qui a eu à s'occuper de la question de l'article 408. Cette question a d'ailleurs été discutée longuement à la Commission et elle l'a été également par chacun des groupes qui composent cette Conférence. Tous les délégués sont familiarisés avec le problème qui leur est présenté.*

Malheureusement, je ne me trouve pas dans une situation si heureuse que celle dans laquelle étaient les Présidents de la Commission de la double discussion et de la Commission du Règlement, étant donné que je ne puis pas vous présenter un rapport adopté par l'unanimité de la Commission. Néanmoins, le rapport qui vous est soumis a été adopté par 23 voix contre 6, ce qui constitue pourtant une sérieuse majorité, grâce à laquelle le rapport de la Commission se recommande à l'attention bienveillante de la Conférence.

On a indiqué que certaines appréhensions se sont manifestées à l'égard de propositions qui vous ont été faites par la Commission. Je crois savoir que depuis que le rapport de la Commission a été déposé, ces appréhensions ont été, dans une certaine mesure, apaisées. J'espère que ce rapport pourra être adopté, sinon à l'unanimité, du moins à une forte majorité, mais sous réserve d'un certain nombre d'indications dont j'aurai l'occasion de vous parler tout à l'heure.

Les propositions présentées par la Commission sont très simples. Vous connaissez tous l'article 408 du Traité de Paix, qui stipule que les Membres de l'Organisation doivent adresser au Bureau un rapport annuel exposant les mesures d'application prises à l'égard des conventions ratifiées par eux.

Ce rapport, stipule le même article, doit être présenté sous la forme établie par le Conseil d'administration. D'autre part, cet article donne au Directeur le devoir de présenter à la Conférence un résumé des rapports adressés par les Etats Membres de l'Organisation.

Pratiquement, que s'est-il passé jusqu'à présent ? Le Directeur s'est trouvé en présence de la nécessité d'établir un rapport allant jusqu'à 250 et même 300 pages. Ce rapport, en dehors de celui proprement dit du Directeur qui est considérable, est d'une importance telle qu'il était pratiquement impossible aux délégués et à la Conférence de le discuter avec profit et d'une manière détaillée. Tout le monde a donc été d'avis qu'un certain nombre de mesures s'imposaient, de manière à rendre plus fructueux le résumé établi conformément à l'article 408. La Commission que vous avez instituée pour étudier ce problème a décidé ce qui suit : elle a pensé que l'examen des rapports adressés conformément à l'article 408 devait se faire par un organe spécial et que l'institution d'un organisme nouveau ne devait nullement porter atteinte aux droits que la Conférence détient elle-même.

Il a semblé à la majorité de votre Commission qu'il convenait de désigner une petite Commission d'experts nommée non pas en considération de leur nationalité ou de leurs opinions, mais uniquement sur la base de leurs qualifications. Et alors, quels devraient être les titres de ces experts ? Dans l'esprit de la Commission, les personnes désignées comme membres de la Commission d'experts devraient 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.

L'idée d'une Commission d'experts étant admise, deux problèmes se posaient immédiatement à l'attention de la Commission : 1^o celui de savoir par quelle autorité cette Commission d'experts serait désignée ; 2^o celui de déterminer quelles seraient les attributions de la Commission d'experts.

Pour le premier point, à savoir l'autorité qui serait appelée à désigner les experts, la Commission a été d'avis que c'était le Conseil d'administration du Bureau international du Travail qui devait avoir cette tâche, étant entendu qu'il désignerait cette Commission en tenant compte des qualifications exigées des membres.

Pour le deuxième point : attributions de la Commission, il semble qu'il ait suscité un certain nombre de craintes et je voudrais m'efforcer à l'heure actuelle de les apaiser.

Il a été entendu au sein de la Commission que la Commission d'experts dont on envisageait la désignation ne devait porter nullement atteinte aux droits qui sont établis par les articles 409 à 420 du Traité de Paix. Il était entendu que la Commission qui serait constituée ne serait nullement une sorte de Commission statutaire au sens de la constitution de l'Organisation. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, elle devait être purement technique et sa méthode de travail devait être celle d'un organisme envisageant la question uniquement du point de vue technique.

Il était entendu qu'elle aurait à voir les rapports adressés par les Membres et résumés par le Directeur pour voir s'il y avait certaines lacunes à combler, certains points qui n'étaient pas suffisamment éclaircis.

Imaginons, par exemple, que la Commission d'experts, en examinant le rapport d'un Etat, présenté conformément à l'article 408, découvre qu'il manque certaines observations. La Commission demandera alors au Bureau de prier l'Etat dont il s'agit d'adresser des informations complémentaires sur le point en question. Il serait entendu que le pays visé aurait parfaitement la faculté de refuser d'adresser les informations complémentaires demandées, ou, s'il le préfère, il pourrait adresser les informations sous la forme qu'il jugerait utile. Supposons donc que l'Etat consente à adresser à la Commission d'experts les informations demandées. Il serait entendu que la Commission se bornerait à examiner l'ensemble du rapport uniquement du point de vue des faits. Elle se gardera bien de formuler une opinion sur les rapports des Etats, de formuler une critique ou même une louange. La Commission se bornera à enregistrer les faits dans la mesure où cela lui sera possible.

Lorsque la Commission aura enregistré et rassemblé tous les éléments, elle les transmettra au Conseil d'administration, qui lui-même, à son tour, les fera parvenir à la Conférence.

La Conférence désignerait chaque année une Commission qui serait chargée d'examiner les rapports établis conformément à l'article 408 tels qu'ils auront été résumés par le Directeur et complétés, le cas échéant, par la Commission d'experts.

L'ensemble de la procédure qui vous est proposée n'est nullement contraire aux prescriptions du Traité de Paix. Elle a simplement pour objet de faciliter les travaux de la Conférence. Il serait dangereux de cacher à la Conférence certains éléments. La Commission, en vous proposant cet ensemble de mesures, a eu naturellement pour but de rendre l'application des conventions plus stricte et plus efficace. Certaines personnes ont formulé la critique suivante : si vous insistez trop pour l'application des conventions, n'allez-vous pas courir le risque de voir diminuer le nombre des ratifications ?

Il nous semble qu'un tel argument est cynique et ne peut être pris au sérieux. En effet, cela reviendrait à dire que les Etats qui ratifient des conventions n'ont nullement l'intention de les appliquer. Il nous semble que ce n'est nullement dans l'esprit de la Commission ni dans l'esprit d'aucun Etat représenté ici à la Conférence. Un tel argument contesterait la bonne foi des Etats et porterait atteinte à leur honneur.

Nous sommes tous convaincus que les Etats ont pleinement l'intention d'appliquer les conventions qu'ils ratifient. Nous pensons qu'ils seront tous heureux d'avoir l'occasion de fournir la preuve de leur bonne foi.

Pour ces différents motifs, j'ai l'honneur de vous proposer l'adoption du rapport de la Commission et les différentes résolutions qui y sont contenues. Je voudrais, avant de terminer, faire allusion à deux amendements apportés, l'un par M. Arthur Fontaine, premier délégué de la France, l'autre par M. le comte de Altea, premier délégué de l'Espagne.

Pour l'amendement apporté par M. Arthur Fontaine, il me semble qu'il est parfaitement en harmonie avec la conception générale qui inspire les propositions de la Commission.

Cet amendement se borne à préciser la portée de ces propositions et je crois que, comme Président et rapporteur de la Commission, je puis vous déclarer en son nom qu'elle est prête à l'accepter.

Pour ce qui est de l'amendement déposé par M. le comte de Altea, la position est sensiblement différente.

Je crois qu'il y a un point sur lequel nous avons tous été d'accord, au sein de la Commission,

c'est l'opportunité de la constitution d'une commission pour l'examen des rapports déposés conformément à l'article 408.

En qualité de Président et rapporteur de la Commission, il m'est difficile d'accepter l'amendement présenté par M. de Altea, parce que cet amendement ne paraît détruire une conclusion à laquelle la Commission est arrivée et modifier de fond en comble le sens de ses travaux.

Toutefois, afin de donner à la Conférence l'occasion de se prononcer sur cet amendement, je demanderai tout à l'heure à M. le Président, lorsqu'on en viendra au vote, de vouloir bien mettre aux voix en premier lieu l'amendement de M. le comte de Altea.

J'ajoute un mot : les deux parties des résolutions présentées par la Commission ne sont pas solidaires, c'est-à-dire qu'on peut parfaitement bien les dissocier et voter sur une partie, puis sur l'autre.

Je termine en recommandant à votre bienveillance le rapport de la Commission qui, je crois, contribuera à assurer d'une manière plus heureuse et plus efficace le fonctionnement de notre institution.

M. SOKAL (Pologne) — Je demande la parole pour la motion d'ordre suivante : Je prierai les membres de la Conférence de vouloir bien prendre les *Statuts et Règlements* à la page 31 et d'y relire l'article 13 ainsi conçu :

Propositions entraînant des dépenses.

« Toute résolution ou motion entraînant des dépenses doit, tout d'abord, être renvoyée au Conseil d'administration, lequel, après examen de son Comité du budget, fait connaître son avis à la Conférence. L'avis du Conseil d'administration est communiqué aux délégués au plus tard vingt-quatre heures avant que la Conférence ne procède à la discussion de la motion ou résolution. »

Je m'adresse donc à M. le Président pour lui demander si une discussion de la résolution dont il s'agit est possible sans avoir l'avis du Conseil d'administration.

Interpretation : Mr. SOKAL (Poland) : I wish to bring up a point of order. On page 30 of the *Constitution and Rules*, Article 13 of the Standing Orders of the Conference reads as follows :

“ Any motion or resolution involving expenditure shall in the first instance be referred to the Governing Body, which, after consultation of its Finance Committee, shall communicate its opinion to the Conference. This communication shall be circulated to the Delegates at least 24 hours before the motion or resolution is discussed by the Conference.”

In view of this, I would ask the President if a discussion at the present moment on the Resolution submitted by the Committee is possible.

Le SECRÉTAIRE GÉNÉRAL — L'article lu par M. Sokal est formel. Je m'étonne simplement, puisque beaucoup de membres

étaient présents au sein de la Commission, — et même des membres du Conseil — que ce soit en séance de Conférence et au moment où le rapport est apporté qu'on soulève l'objection.

Mais nous avons une chance : notre Conseil d'administration se réunit aujourd'hui. Nous allons consulter notre Conseil d'administration à 3 heures. A 4 heures ou 4 h. 30, nous pourrions communiquer à la Conférence la résolution du Conseil. Et si M. Sokal insiste pour la prise en considération de l'article 13 du Règlement, nous nous réunirons demain, à 4 h. 30, pour le vote final concernant cette motion.

Interpretation : The SECRETARY-GENERAL : In view of the fact that the Committee itself contains members of the Governing Body, I am somewhat surprised that it is only at the full sitting of the Conference that this point has been raised. The Article in question does indeed contain formal provisions on the matter. Fortunately, however, the Governing Body is meeting to-day. We can consult it when it meets at 3 p.m., and at 4 or 4.30 p.m. we shall be in a position to communicate to the Conference the Governing Body's resolution. Should Mr. Sokal so insist, we can have the final vote to-morrow.

M. PAUWELS (Belgique) — Monsieur le Président, je me permets de faire remarquer que l'argument a été invoqué à la Commission par un représentant du groupe patronal. Je dois dire que la Commission a été d'avis de pouvoir passer outre, parce qu'elle délibérait précisément sur une suggestion présentée par le Conseil d'administration et tendant à la nomination d'une commission pour examiner les rapports présentés en vertu de l'article 408.

J'ai tenu à mettre la chose au point et à préciser que l'argument avait été apporté à la Commission qui avait donné son avis.

Interpretation : Mr. PAUWELS (Belgium) : This is a question which was raised in the Committee by an Employers' Delegate. The Committee was of the opinion that this was not a case where the Article should be applied, because the Governing Body itself had raised the question of the appointment of a Committee of experts.

Sir JOSEPH COOK (Australia) — I do not think the Article applies to a proposal of this kind. As I understand it, the Article only applies when there is a concrete and definite proposition for the expenditure of money. The proposal is to set up some machinery ; it says nothing about expenditure. You have to read expenditure into it for yourselves. There

is no definite proposal for expenditure of any kind ; it is possible that the whole thing will be done voluntarily and in an honorary capacity. This clause clearly does not relate to the mere setting up of machinery ; otherwise it would have to refer everything that takes place to the Governing Body for the same purpose. If machinery incidentally involves expenditure, then this would not be covered. It is only when there is a direct proposal for the expenditure of money that the Standing Order very properly says that money must not be voted without first consulting the Governing Body.

Traduction : Sir JOSEPH COOK (Australie) : Je ne crois pas que l'article que l'on a invoqué puisse s'appliquer dans le cas présent. A mon avis, il ne doit être pris en considération que si l'on se trouve en présence d'une proposition bien définie et concrète entraînant une dépense. Ici, il s'agit de créer un organisme. Il n'y a pas de proposition concrète d'engager une dépense. Evidemment, la création de cet organisme peut aboutir à des dépenses. Mais le travail peut aussi être fait par des experts bénévoles et ne pas entraîner de dépenses.

Je crois que dans le cas présent l'article en question ne peut s'appliquer, car nous ne sommes pas saisis d'une proposition précise relative à des dépenses et sur laquelle le Conseil d'administration devrait être consulté au préalable.

Mr. WOLFE (British Empire), *Chairman and Reporter of the Committee on the examination of annual reports under Article 408* — Mr. Pauwels' statement is perfectly true. The point was raised at the Committee ; but as Mr. Sokal is not a member of that Committee, probably he did not know that it had been raised. It is therefore not to be wondered at that he brought up the question, and he cannot be accused of wishing to delay matters. It was raised by a member of the Employers' Group. It is perfectly useless to refer the matter back to the Governing Body, because the Governing Body has considered it and has asked the Conference to make recommendations. The Governing Body—presumably in the belief that the Conference might accept its resolution—has already made such provision in the budget as would be necessary to meet any expenditure entailed.

The decision of the Committee, of course, is not binding on the Conference, but I do suggest that the reasons which led my Committee not to accept that proposal from an Employers' Delegate apply equally in the present instance. I think, therefore, that if we proceed, we are fully in accordance with

the Standing Orders. I would therefore suggest that the President should rule that we may proceed without reference back. Had it not been the case that the Governing Body had decided the matter, I should have been strongly in favour of a reference back, because, very rightly, all questions of expenditure must be, in the first place, settled in the Governing Body by its appropriate organ, namely, its Finance Committee.

Traduction : M. WOLFE (Empire britannique), *Président et Rapporteur de la Commission de l'article 408* : Les explications qui ont été données par M. Pauwels sont absolument exactes. La question des dépenses a été soulevée au sein de la Commission. M. Sokal n'était pas présent à ce moment et par suite il ne pouvait pas le savoir au moment de son intervention actuelle. Il n'avait certainement pas l'intention de faire la moindre obstruction à nos débats. La question a en effet été soulevée à la Commission par un représentant patronal, et il a été rappelé à la Commission qu'il était inutile de renvoyer cette question au Conseil puisque celui-ci s'était déjà prononcé à ce sujet, en chargeant la Conférence de traiter la question. Le Conseil avait déjà dû prévoir les dépenses que cela pourrait entraîner. La décision de la Commission ne lie pas la Conférence.

Je pense, dans les conditions présentes, que nous avons le droit de poursuivre la discussion sans enfreindre les règles qui viennent de nous être rappelées. Si le Conseil ne s'était pas prononcé sur ce point, j'aurais été en faveur du renvoi de la question au Conseil, parce que j'estime que le Conseil, et en particulier le Comité du budget, doivent être saisis de toutes les questions impliquant des dépenses.

M. SOKAL (Pologne) — J'étais présent à la Commission lorsque l'objection fut soulevée. Je crois que la Commission a passé outre. J'estime que la Conférence doit se conformer à son propre Règlement. L'article 13 est valable. Par conséquent, la Conférence ne peut pas discuter cette question sans en avoir référé au Conseil. Il n'est pas exact que le Conseil lui-même a saisi la Conférence de cette proposition. Le Conseil, sans avoir discuté la question, a tout simplement transmis à la Conférence une proposition britannique. Cette proposition n'était pas conforme aux propositions de la Commission. Cette résolution prévoit l'institution, comme Sir Joseph Cook l'a dit, d'un mécanisme. Il faut que le Conseil d'administration donne son avis à la Conférence sur la possibilité de l'institution de ce mécanisme. Il me semble qu'il est évident par contre que Sir John Cook n'a pas raison quand il dit que l'article 13 ne s'applique pas à une proposition prévoyant seulement un mécanisme sans proposer une dépense. Evidemment, si la Conférence décide d'instituer un tel mécanisme, les dépenses vont suivre et, conformément à

l'article 13 de votre Règlement, le Conseil d'administration doit être saisi et doit donner son avis. J'estime que nos travaux doivent se conformer au Règlement que vous avez voté vous-mêmes. Par conséquent, je demande le renvoi de la question au Conseil.

Interpretation : Mr. SOKAL (Poland) : I have two points to make. In the first place, I was present at the Committee when the Committee examined this very point ; but because the Committee decided not to follow the Standing Orders, I do not think that is any reason for the Conference taking the same attitude. Article 13 must be applied.

In the second place, I wish to say that it was not exact that the Governing Body transmitted this proposal to the Conference, and thus to this Committee. All that the Governing Body did was to communicate the proposal of the British Government. In any case the Resolution of the Committee differs from the proposal of the British Government, because the Resolution of the Committee sets up definite machinery for examining these reports, and on this proposal the Governing Body must give an opinion in accordance with Article 13. Sir Joseph Cook, I venture to maintain, is wrong in saying that Article 13 only applies in case of a definite proposal for expenditure, for in setting up machinery such as a Committee you are bound to involve expenditure. Our work in this Conference must be based on its own Standing Orders, and for that reason I urge that this matter be referred in the first place to the Governing Body

Le PRÉSIDENT — M. Sokal a demandé mon opinion si je ne me trompe. Je dois dire formellement que M. Sokal me paraît avoir raison ; pour prévenir toute incertitude et, d'autre part, étant donné l'heure, je pense qu'il vaut mieux le satisfaire et suivre strictement l'article 13 du Règlement, c'est-à-dire renvoyer cette proposition au Conseil d'administration qui se réunira cet après-midi pour l'examiner et faire connaître son avis à la Conférence. J'espère que la Conférence pourra avoir connaissance de cet avis avant le commencement de la prochaine séance plénière, c'est-à-dire avant 4 heures ; ensuite nous pourrons procéder, en suivant strictement le Règlement, à la discussion de ce point de l'ordre du jour.

Interpretation : The PRESIDENT : It seems to me that Mr. Sokal has asked for my ruling on this matter. I will say then that, according to the strict interpretation of Article 13, it seems to me

that Mr. Sokal is right. I consider that the Conference would do better to adhere strictly to its Standing Orders on the matter, that the Committee should refer the question to the Governing Body, which meets this afternoon, and then I hope that the report of the Governing Body on the matter can be submitted to the Conference before its meeting this afternoon at 4 o'clock.

Mr. WOLFE (British Empire), *Chairman and Reporter of the Committee on the examination of annual reports under Article 408* — Just one word, Mr. President. I should be the last, and my Committee would be the last, to wish to offend against any rules, and therefore naturally I bow to your ruling. We do not in the least wish to burke discussion in the Governing Body or elsewhere ; but I do want to say here and now that when Mr. Sokal says that this is not a resolution of the Governing Body, but a resolution of the British Government, it must follow that Mr. Sokal has not read the resolution itself, which begins by saying that the Governing Body, considering certain things, suggests that the Conference should do various things. If the Governing Body had meant that the British Government suggested various things, presumably it has sufficient control of the English and French languages to use the words it means, and not other words.

Traduction : M. WOLFE (Empire britannique), *Président et Rapporteur de la Commission de l'article 408* : Je tiens à ajouter un mot. Je serais le dernier à vouloir proposer que l'on enfreigne le Règlement et, par suite, j'accepte la décision du Président en cette matière ; mais quand M. Sokal nous dit qu'il s'agit là d'une résolution du Gouvernement britannique, je dois en conclure qu'il n'a pas lu les textes. Le préambule de la résolution prise par le Conseil d'administration est parfaitement clair.

M. SOKAL (Pologne) — Je n'ai jamais dit cela.

Interpretation : Mr. SOKAL (Poland) : I did not say that.

(*La séance est levée à 13 heures.*)

(*The Conference adjourned at 1 p.m.*)

Délégués présents à la séance.

- Afrique du Sud :*
M. Cousins.
M. Freestone.
M. Pocock.
M. Curran.
- Allemagne :*
M. Feig.
M. Hering.
M. Vogel.
M. Müller.
- Argentine :*
M. Pinto.
M. Dell'Oro Maini.
M. Viola.
- Australie :*
Sir Joseph Cook.
M. McNeil.
M. Beasley.
- Autriche :*
M. Hawelka.
M. Montel.
M. Schmidt.
M. Weigl.
- Belgique :*
M. Mahaim.
M. Julin.
M. Carlier.
M. Mertens.
- Brésil :*
M. de Montarroyos.
M. de Mello.
M. Dias.
- Empire britannique :*
M. Wolfe.
M. Baker.
M. Snedden (suppléant de Sir James Lithgow).
M^{lle} Bondfield (suppléant de M. Pugh).
- Bulgarie :*
M. Bobochevsky.
M. Nicoloff.
M. Danoff.
- Canada :*
M. Riddell.
M. Pacaud.
M. Robb.
M. Merson (suppléant de M. Moore).
- Chili :*
M. Eliodoro Yanez.
M. Valdés-Mendeville.
- Chine :*
M. Chao Hsin Chu.
M. Chi Yung Hsiao.
- Cuba :*
M. de Agüero y Bethancourt.
M. Vidal Caro.
M. Guiral.
M. Domenech.
- Danemark :*
M. Bramsnaes.
M. Lassen.
M. Oersted.
M. Jacobsen (suppléant de M. Madsen).
- Espagne :*
M. le Comte de Altea.
M. Gascon y Marin.
M. de Biedma.
M. Martinez Gil (suppléant de M. Caballero).
- Esthonie :*
M. Grohmann.
M. Varna.
M. Masik.
M. Gustavson.
- Finlande :*
M. Mannio.
M. Valvanne.
M. Palmgren.
M. Halme.
- France :*
M. Arthur Fontaine.
M. Jules Gautier.
M. Marchegay (suppléant de M. Lambert-Ribot).
M. Jouhaux.
- Grèce :*
M. Zakkas.
M. Agalopoulos.
M. Koulouras.
M. Kalomiris.
- Hongrie :*
M. de Marffy-Mantuano.
M. Nagy de Szentgericze.
M. de Tolnay.
M. Jaszai.
- Inde :*
Sir Atul Chatterjee.
Sir Louis Kershaw.
Sir Arthur Froom.
M. Lajpat Rai.
- Etat libre d'Irlande :*
M. Hearne (suppléant de M. McGilligan).
M. Deegan.
M. Roycroft.
M. Duffy.
- Italie :*
M. de Michelis.
M. Gerbi (suppléant de M. Ingianni).
M. Olivetti.
M. Cucini (suppléant de M. Rossoni).
- Japon :*
M. Miyasaki.
M. Mayeda.
M. Matsukata.
M. Narasaki.
- Lettonie :*
M. Rubuls.
M. Duzmans.
M. Kurau.
M. Visna.
- Lithuanie :*
M. Zaunius.
- Norvège :*
M. Thorsen.
M. Hansen.
M. Salvesen (suppléant de M. Odfjell).
M. Steendal.
- Pays-Bas :*
M. Zaalberg.
M. Folmer.
M. de Beaufort.
M. Brautigam.
- Pérou :*
M. Paulet.
- Pologne :*
M. Sokal.
M. Gawronski.
M. Trepka.
M. Teller.
- Portugal :*
M. Rodriguez (suppléant de M. Ferreira).
- Roumanie :*
M. Comnène.
- Royaume des Serbes, Croates et Slovènes :*
M. Pétrovitch.
M. Yéremitch.
M. Tchourchine.
M. Topalovitch.
- Siam :*
M. Sanpakitch Preecha.
- Suède :*
M. Hennings.
M. Molin.
M. Lagergren (suppléant de M. Larson).
M. Johanson.
- Suisse :*
M. Pfister.
M. Giorgio.
M. Cagianut (suppléant de M. Tzaut).
M. Schürch.
- Tchécoslovaquie :*
M. Pokorny.
M. Hodac.
M. Stefka.
- Uruguay :*
M. Fernandez y Medina.
M. Charlone.
- Vénézuéla :*
M. Zumeta.

Delegates present at the Sitting.

- South Africa :*
Mr. Cousins.
Mr. Freestone.
Mr. Pocoock.
Mr. Curran.
- Germany :*
Mr. Feig.
Mr. Hering.
Mr. Vogel.
Mr. Müller.
- Argentina :*
Mr. Pinto.
Mr. Dell'Oro Maini.
Mr. Viola.
- Australia :*
Sir Joseph Cook.
Mr. McNeil.
Mr. Beasley.
- Austria :*
Mr. Hawelka.
Mr. Montel.
Mr. Schmidt.
Mr. Weigl.
- Belgium :*
Mr. Mahaim.
Mr. Julin.
Mr. Carlier.
Mr. Mertens.
- Brazil :*
Mr. de Montarroyos.
Mr. de Mello.
Mr. Dias.
- British Empire :*
Mr. Wolfe.
Mr. Baker.
Mr. Snedden (substitute for Sir James Lithgow).
Miss Bondfield (substitute for Mr. Pugh).
- Bulgaria :*
Mr. Bobochevsky.
Mr. Nicoloff.
Mr. Danoff.
- Canada :*
Mr. Riddell.
Mr. Pacaud.
Mr. Robb.
Mr. Merson (substitute for Mr. Moore).
- Chile :*
Mr. Valdés-Mendeville.
Mr. Echegoyen.
- China :*
Mr. Chao Hsin Chu.
Mr. Chi Yung Hsiao.
- Cuba :*
Mr. de Agüero y Bethancourt.
Mr. Vidal Caro.
Mr. Guiral.
Mr. Domenech.
- Denmark :*
Mr. Bramsnaes.
Mr. Lassen.
Mr. Oersted.
Mr. Jacobsen (substitute for Mr. Lassen).
- Spain :*
Count de Altea.
Mr. Gascon y Marin.
Mr. de Biedma.
Mr. Martinez Gil (substitute for Mr. Caballero).
- Estonia :*
Mr. Grohmann.
Mr. Varma.
Mr. Masik.
Mr. Gustavson.
- Finland :*
Mr. Mannio.
Mr. Valvanne.
Mr. Palmgren.
Mr. Halme.
- France :*
Mr. Arthur Fontaine.
Mr. Jules Gautier.
Mr. Marchegay (substitute for Mr. Lambert-Ribot).
Mr. Jouhaux.
- Greece :*
Mr. Zakkas.
Mr. Agalopoulos.
Mr. Koulouras.
Mr. Kalomiris.
- Hungary :*
Mr. de Marffy-Mantuano.
Mr. Nagy de Szentgericze.
Mr. de Tolnay.
Mr. Jaszai.
- India :*
Sir Atul Chatterjee.
Sir Louis Kershaw.
Sir Arthur Froom.
Mr. Lajpat Rai.
- Irish Free State :*
Mr. Hearne (substitute for Mr. McGilligan).
Mr. Deegan.
Mr. Roycroft.
Mr. Duffy.
- Italy :*
Mr. de Michelis.
Mr. Gerbi (substitute for Mr. Ingianni).
Mr. Olivetti.
Mr. Cucini (substitute for Mr. Rossoni).
- Japan :*
Mr. Miyasaki.
Mr. Mayeda.
Mr. Matsukata.
Mr. Narasaki.
- Latvia :*
Mr. Rubuls.
Mr. Duzmans.
Mr. Kurau.
Mr. Visna.
- Lithuania :*
Mr. Zaunius.
- Norway :*
Mr. Thorsen.
Mr. Hansen.
Mr. Salvesen (substitute for Mr. Odfjell).
Mr. Steendal.
- Netherlands :*
Mr. Zaalberg.
Mr. Folmer.
Mr. de Beaufort.
Mr. Brautigam.
- Peru :*
Mr. Paulet.
- Poland :*
Mr. Sokal.
Mr. Gawronski.
Mr. Trepka.
Mr. Teller.
- Roumania :*
Mr. Rodrigués (substitute for Mr. Ferreira).
- Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes :*
Mr. Pétrovitch.
Mr. Yéremitch.
Mr. Tchourtehine.
Mr. Topalovitch.
- Siam :*
Mr. Sanpakitch Preecha.
- Sweden :*
Mr. Hennings.
Mr. Molin.
Mr. Lagergren (substitute for Mr. Larson).
Mr. Johanson.
- Switzerland :*
Mr. Pfister.
Mr. Giorgio.
Mr. Cagianut (substitute for Mr. Tzaut).
Mr. Schürch.
- Czechoslovakia :*
Mr. Pokorny.
Mr. Hodac.
Mr. Stefka.
- Uruguay :*
Mr. Fernandez y Medina.
Mr. Charlone.
- Venezuela :*
Mr. Zumeta.

TREIZIÈME SÉANCE. — THIRTEENTH SITTING.

Vendredi, 4 juin 1926, 16 h.

Friday, 4 June 1926, 4 p.m.

*Présidence de Mgr. Nolens.**President: Mgr. Nolens.*

Le PRÉSIDENT — Je rappelle que la Conférence a décidé ce matin de renvoyer la résolution sur l'article 408 au Conseil d'administration, lequel, après examen de son Comité du budget, devait faire connaître son avis à la Conférence.

Je prie Monsieur le Président du Conseil d'administration de communiquer à la Conférence, si possible, l'avis du Conseil.

Interpretation: The PRESIDENT: You will remember that this morning the Conference referred to the Governing Body the proposal submitted to it by the Committee on Article 408. I shall ask the Chairman of the Governing Body to report on behalf of the Governing Body.

M. ARTHUR FONTAINE (France), *Président du Conseil d'administration* — Le Conseil d'administration, sur le rapport de son Comité du budget, et après avoir constaté que la dépense probable serait d'environ 6.000 francs, a donné un avis favorable à la proposition. Il a seulement fait remarquer que, ne pouvant pas s'engager pour plusieurs années, il priait la Commission d'indiquer que l'essai aurait lieu pour un, deux ou trois ans, au lieu de mettre : pour deux ou trois ans.

Interpretation: Mr. ARTHUR FONTAINE (France), *Chairman of the Governing Body*: On the report of the Finance Committee, and learning that the expense of such a Committee would probably be about 6,000 francs per year, the Governing Body arrived at a favourable opinion upon the question. It was, however, pointed out that

the Finance Committee could not make any engagement for more than one year. Therefore it was proposed that the Committee should be asked to change its text, so that the Committee should be set up for "one, two or three years."

Le PRÉSIDENT — Nous pouvons maintenant continuer la discussion sur la résolution.

Interpretation: The PRESIDENT: Now that the Conference has heard the report from the Governing Body, the discussion will continue on the Resolution.

Mr. BEASLEY (Australia) — Mr. President and Delegates, all I wish to do is to express my disappointment at the Resolution which has been put forward by the Chairman of this Committee. I listened very attentively to what Mr. Wolfe had to say, and I feel disposed to extend to him the same compliment as was extended to him by the Irish Workers' Delegate when speaking on the Director's Report, that is to say, he said quite a good deal, but it did not mean anything. I was of the opinion that the Committee would make some attempt to explain to us that they were prepared to bring forward something by which the Governments, should they fail to ratify, would be to some extent forced to do so. But apparently such is not the case. It seems that the intention of quite a number of the Members of the Conference is just to utilise

the Office for the purpose of compiling statistics, and this Committee will only go into a class of work which the Director has done for a number of years. Of course, that might be quite all right, and it will no doubt be quite in keeping with the view which has been expressed by many of the Delegates here already. They are not anxious that the International Labour Office should go deeply into the question of the economic problems confronting the world to-day. Just imagine for a moment taking this clause into consideration : "And that careful examination of the information contained therein is calculated to throw light upon the practical value of the Conventions themselves and to further their general ratification." Just consider the matter from the point of view of the Government which Mr. Wolfe represents, namely, the question whether this Committee and the compiling of the information would be the means of forcing the British Government to give effect to the question of general ratification, even of the Washington Convention. You heard Mr. Wolfe speak at some length of the failure of his Government to ratify that Convention, and I cannot for the life of me see that a Committee which is set up here will tend in any way to bring about a state of affairs by which ratification might be brought about by the Government which Mr. Wolfe represents. I should have thought that the Committee would have gone into the matter from the point of view of the workers and that they would have shown that they were going to recommend something which would tend to further ratification. As a Workers' Delegate I want to see some action taken in this matter ; we do not want mere words. Again I wish to express my keen disappointment at the proposals which have been submitted to the Conference.

Traduction : M. BEASLEY (Australie) : Je tiens seulement à exprimer le désappointement que j'ai éprouvé en présence de la résolution qui nous a été présentée par la Commission. J'ai écouté les explications que M. Wolfe nous a données. Il a dit beaucoup de choses : mais je me permettrai de lui dire qu'au fond cela ne signifie rien. J'espérais que la Commission ferait des propositions susceptibles d'obliger, dans une certaine mesure, les Gouvernements à appliquer les conventions. Or, il semble que l'on veuille seulement utiliser le Bureau international du Travail pour la compilation de statistiques. La Commission que l'on se propose d'instituer n'aura pas d'autre mission que de faire le travail dont le Directeur du Bureau s'acquittait jusqu'à présent. Cela nous montre que le Bureau ne veut pas aller au fond des ques-

tions économiques qui intéressent actuellement le monde. En effet, on nous dit que si l'on adoptait la résolution, l'examen attentif des renseignements contenus dans les rapports permettrait de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général à leur ratification. Vous avez entendu dernièrement M. Wolfe vous expliquer pour quelles raisons son Gouvernement n'a pas encore pu ratifier la convention de Washington. Or, je ne crois pas que l'institution de la Commission, dont la création est proposée, donnera des résultats pratiques et contribuera à amener la ratification du Gouvernement britannique. Je tiens à répéter ce que j'ai dit au début. Nous, délégués ouvriers, nous ne nous contentons pas de paroles, nous voulons des actes. Je tiens à exprimer encore une fois le désappointement que j'ai éprouvé.

M. MAHAIM (Belgique) — Messieurs, j'aborde cette tribune, au sujet de cette question, dans un sentiment d'embarras. Je me rends très bien compte de l'importance de la question qui est posée devant vous, ainsi que des intentions qui ont animé les auteurs de cette proposition.

Le Gouvernement britannique et un grand nombre d'amis du Bureau international du Travail et de l'Organisation permanente du Travail voient, dans l'application rigoureuse, élargie même, de l'article 408, un moyen d'affermir encore l'œuvre de l'Organisation permanente du Travail et de rendre plus efficace et plus étendue la législation internationale du travail.

Sous ce rapport là, je suis complètement d'accord avec les auteurs de la proposition. Quand on examine le système des sanctions déterminées par le Traité de paix, on constate qu'il existe des réclamations qui sont non seulement à la disposition de toutes les organisations patronales et ouvrières, mais aussi, pour ainsi dire, du public. Mais la réclamation ne va pas plus loin que le Conseil d'administration.

Ensuite, il y a la plainte. La plainte est à la disposition des Gouvernements, des Membres qui ont ratifié, et aussi des délégués à la Conférence ; mais c'est une procédure extrêmement grave. Elle conduit à une enquête et elle va jusqu'à la Cour permanente de Justice. La sanction peut entraîner jusqu'au blocus économique et financier. Autrement dit, elle ne peut être appliquée que dans des cas scandaleux, que dans des cas dans lesquels il est absolument nécessaire d'avoir une intervention internationale et générale.

On a pensé alors que, pour assurer davantage l'exécution des conventions ratifiées, il y avait lieu de trouver un système que j'appellerai intermédiaire, par l'examen attentif du rapport annuel que les Etats ayant ratifié doivent présenter au Bureau.

Lisez l'article 408. Le rôle du Bureau est simplement un rôle mécanique. Il doit résumer les rapports purement et simplement, rien de plus. Seulement, si vous lisez la première partie de l'article, vous voyez que l'intention des auteurs a tout de même été de ne pas laisser absolument sans surveillance, si j'ose employer ce mot, l'application des conventions, puisque, en demandant un rapport annuel aux Etats, ils ont voulu que la Conférence soit informée, par les parties elles-mêmes, des mesures qui ont été prises à la suite des conventions.

Et, en donnant au Conseil d'administration le droit de faire rédiger le questionnaire sur la base duquel les rapports doivent être faits, le Traité de Paix organise certainement un système de contrôle de l'application des conventions. Faut-il le renforcer ? Faut-il l'augmenter ? Faut-il aller plus loin et organiser tout un système nouveau qui, en fait, représente un nouveau contrôle pour les Etats qui ont ratifié. Evidemment, c'est tentant. Je comprends très bien, notamment, que les Etats qui ont ratifié des conventions demandent aujourd'hui que l'on ouvre l'œil sur l'application des conventions par les autres. Je comprends très bien cela. Mais il ne faut pas nous dissimuler qu'il y a à cette mesure quelque danger. Le premier danger, c'est que toute espèce d'organisme de contrôle ainsi institué sorte de ses attributions. Vous nommez des experts inoffensifs, et ils deviennent facilement des inspecteurs. Allez un peu plus loin : laissez-les correspondre avec les Gouvernements, laissez-les ordonner des enquêtes, et vous avez alors tout un système de surveillance des Etats.

Je ne suis pas de ceux qui ont peur de choses semblables. Je reconnais très bien que toute l'organisation nouvelle du droit international, et à la Société des Nations et chez nous, implique des limitations nouvelles de la souveraineté des Etats. Chaque fois que nous signons un traité, nous limitons notre souveraineté. Nous le savons bien. Le mot même n'est pas de nature à m'effrayer. Mais, en présence du petit nombre de ratifications, il y a lieu de se demander si ce renforcement du contrôle, si cette institution d'un organisme qui pourrait aisément sortir de ses attributions et gêner les administrations intérieures des Etats, est bien opportun.

C'est pourquoi j'ai demandé aux auteurs de la proposition de nous donner les assurances

et les garanties que le système dont on veut faire l'essai ne conduira pas à des abus. Je veux aussi avoir des apaisements sur un point qui m'inquiète. Un certain nombre de mes collègues ont exprimé l'avis qu'en renforçant ainsi le contrôle de l'application des conventions on allait rendre encore plus difficile et plus rare la ratification des conventions. Ils font observer que l'attitude des Etats qui ont déjà ratifié, et qui sont inquiets de ce qui nous est proposé aujourd'hui, n'est pas de nature à faciliter la ratification et à engager d'autres Etats à entrer dans la même voie.

D'autre part, il y a une partie de la proposition à laquelle il me semble difficile de nous rallier. C'est la partie de la résolution qui vous demande de faire nommer par la Conférence une Commission qui rapportera immédiatement devant la Conférence. Il faut être pratique ; il faut voir les choses comme elles sont. Nous venons ici pour quinze jours, trois semaines, mettez même pour un mois, il me paraît impossible de tirer des rapports, de l'étude documentaire des rapports, autre chose que ce que le Directeur en aura tiré. Je ne vois pas la possibilité de nommer une Commission de la Conférence qui soit capable d'étudier, dans leur détail, les rapports de façon à présenter des résultats pratiques.

Ah ! si vous voulez seulement — comment dirai-je — attirer devant la Conférence un certain nombre d'Etats plus ou moins récalcitrants ? Eh bien, ce n'est pas au moyen d'une Commission de ce genre qu'il faut essayer de le faire. Il faut avoir des faits précis, et il faut avoir une autre procédure. Je considérerais, pour ma part, comme extrêmement dangereux d'organiser ici un tribunal — on a dit un conseil de guerre — qui serait improvisé.

Autre chose est l'étude par les experts, pendant l'intervalle des Conférences et sous la direction du Bureau. Au point de vue légal, je ne vois pas de difficulté à ce que ce Comité soit adjoint au Directeur par le Conseil d'administration. Le Conseil d'administration, ayant le droit de rédiger le questionnaire, peut s'entourer de toutes les informations nécessaires, de tous les renseignements utiles. Par conséquent, en ce qui me concerne, je suis tout disposé à accepter la proposition. Pour le moment, je ne demande qu'une chose, c'est que les appréhensions que j'exprime ici — et que

j'ai déjà exprimées devant le groupe gouvernemental — soient dissipées. Si vous trouvez un système satisfaisant pour écarter tous ces dangers, toutes ces appréhensions, je ne demande pas mieux que de voter la proposition. Je tiens à dire — on l'a déjà dit, je crois que c'est l'honorable M. Wolfe — que nous avons, nous autres, une bonne conscience. On peut venir nous demander tout ce qu'on veut sur l'application des conventions que nous avons ratifiées. Je suis bien persuadé qu'il n'y aura rien à reprendre à notre conduite. Nous ne demandons qu'une chose, c'est que tous les Etats puissent en dire autant. Ce n'est donc pas une question personnelle ; mais je répète que la grande appréhension que j'ai, c'est que le système qui peut se justifier par lui-même, au point de vue du fond, soit de nature à diminuer ou à empêcher les ratifications futures.

Interpretation : Mr. MAHAIM (Belgium) : I am speaking on this question with feelings of some embarrassment. I understand fully the importance of the question before us. I understand fully the intentions of the authors of this proposal. Both the British Government and the many friends of the Office and of the International Labour Organisation see in a strict application of Article 408 of the Treaty a means of strengthening the work of the Organisation and of extending international labour legislation. On this point I am in full agreement with the authors of the proposal. When, however, we examine the system of sanctions laid down in the Treaty of Peace, we find that it contains first of all a possibility of protest which is open to all organisations—in fact, open to public opinion in general—but it only leads to the Governing Body. Then in the Treaty of Peace we find a system by which formal complaints can be made with regard to the non-application or the faulty application of ratified Conventions. This is a matter at the disposal of the Governments of countries which have ratified Conventions : but it constitutes a serious step, for it leads to an official enquiry, it may lead to a judgment on the part of the Permanent Court of International Justice, and it may lead to a financial and economic blockade of a defaulting State. It is therefore a sanction applicable only in cases which I can only describe as scandalous.

It was thought that, to secure the fuller application of Conventions which have been ratified, it was necessary to find an intermediate system, and this was found in the annual reports which, under Article 408 of the Treaty, have to be presented to the Conference through the Office in the form of a summary.

The work of the Office in connection with these reports is purely mechanical. All it has to do is to summarise the reports for submission to the Conference. Nevertheless, the first part of Article 408 shows that the authors of the Treaty do not intend to leave the application and ratification of Conventions free from control. Article 408 asks for the submission of annual reports, by which the Conference can learn the extent to which the Conventions are being applied by the countries which have ratified them, and it further gives the Governing Body the right to draw up a questionnaire on which these reports are to be based. Thus, the Treaty organises a system of control separate from the system of sanctions. The question arises, should this system

of control be strengthened or should a whole new system be organised to supervise further the action of States which have ratified Conventions. I understand fully the position of such States. I understand fully the wishes of such States that the measures by which they applied Conventions should be more fully known, but we must avoid certain dangers which may arise in adopting a new procedure.

The first danger is that any kind of control is legally beyond the functions of the Office. If we appoint experts they will inevitably tend to become inspectors. If you allow them to correspond with the Governments, you have in fact set up a system of supervision of the action of the States. I realise that the whole basis of the League of Nations and of the International Labour Organisation means a limitation of national sovereignty ; but in view of the small number of ratifications which we have obtained, I ask whether it is necessary to set up a whole new system of control which may exceed our proper functions and which may hinder further ratifications. I ask the authors of the proposal before us for the assurance that the system will not lead to any abuses. In particular, I ask for an assurance on one point which alarms me.

Certain of my colleagues have pointed out that if there is an increased control of the application of ratified Conventions, ratifications will become more and more difficult, and they point out that States which have already ratified the Conventions and are nervous of the results of such a system will not be encouraged to make further ratifications.

There is in the proposal a part asking for the nomination each year by the Conference of a Committee of the Conference to report to the Conference on the question. I would point out that the Conference meets for a period of one month at most. It seems impossible for a Committee appointed for such a short time to gain more from an examination of the reports submitted under Article 408 than the Director already gives us. I feel that it is impossible for the Conference to study these reports in greater detail.

Again, with regard to the Committee of the Conference, if it is a method to bring before the Conference reports on more or less recalcitrant States, it is extremely dangerous and will lead to the institution of a kind of court, which is not provided for in the Treaty.

Another point is in connection with the Committee of Experts which is to study the reports under the general direction of the Director. Legally I see no difficulty in this, since the Governing Body can certainly appoint experts to assist the Director. Therefore, all I am asking is for an assurance that my fears are not well-founded. If I am assured on the points which I have raised, I shall be quite ready to vote in favour of the proposal, for Belgium has a clear conscience in the matter of application of the Conventions which she has ratified. This is not a personal question which I have brought up. It is merely a question of my fears that the system may lessen the speed of ratification.

M. MERTENS (Belgique) — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs. Je voudrais dire quelques mots en faveur de la proposition qui nous est soumise. Et ceci pour deux raisons : la première, c'est qu'en examinant le Traité de Versailles lui-même, de l'article 411 à l'article 416, je constate que les Etats qui ont ratifié des conventions et qui ont des doutes sur l'application intégrale et loyale de ces conventions par

d'autres pays qui les ont également ratifiées, ont le droit de déposer une plainte auprès du Bureau international du Travail. Ils peuvent même aller jusque devant la Cour permanente de Justice internationale, pour faire appliquer les sanctions prévues aux Etats qui n'appliquent pas les conventions ratifiées, sanctions qui peuvent aller jusqu'au boycottage économique.

Pour ma part, je préfère qu'on ne soit pas obligé d'en arriver à de pareilles mesures ; je préfère qu'on n'ait pas besoin de déposer plainte auprès du Bureau international du Travail et qu'on trouve le moyen d'éviter d'une autre manière les difficultés qui peuvent surgir d'une telle attitude d'Etats ayant ratifié l'une ou l'autre des conventions adoptées par les Conférences internationales du Travail.

On invoque alors l'argument que certains pays, dès maintenant, s'abstiennent de ratifier pour éviter précisément que l'on puisse venir voir chez eux s'ils appliquent oui ou non les conventions ratifiées. A mon avis, cet argument n'est si souvent invoqué que par ceux qui ont la volonté de ne pas ratifier.

Un autre argument avancé est celui que j'ai trouvé il n'y a pas très longtemps dans le compte rendu sténographique des débats d'un Parlement d'Europe. Un parlementaire qui ne connaissait rien de la Partie XIII du Traité de Versailles déclarait qu'un pays qui n'a pas ratifié a le droit de venir faire des enquêtes dans des pays qui ont ratifié. Ce parlementaire ignorait tout des règlements qui régissent l'Organisation internationale du Travail. Tous ces arguments sont invoqués pour justifier la non-ratification. Et c'est pourquoi je suis partisan de la proposition qui nous est faite.

Vous devez constater, en effet, que le rapport déjà assez volumineux soumis par M. le Directeur à la Conférence sur les résultats d'application des conventions ratifiées dans les différents pays ne donne quand même pas les éléments nécessaires pour juger définitivement.

Si on nomme une Commission qui doit faire rapport sur ce qui se passe dans les différents pays, qui puisse obtenir tous les renseignements voulus pour juger des conditions d'application, qui puisse, au besoin, faire les investigations nécessaires pour s'entourer de toutes les garanties, je vois dans le fonctionnement d'une telle commission de techniciens la possibilité de décou-

vrir certaines faiblesses que peuvent présenter nos conventions, qui peuvent en rendre l'application difficile dans certains pays et qui ont pu nous échapper au moment où nous avons voté les conventions.

Et lors du vote de nouvelles conventions, ou encore au moment où il nous faudra modifier ou tout au moins discuter à nouveau les conventions que nous avons votées depuis 1919, ainsi qu'il est stipulé dans le dernier article de chaque convention (pour la convention des huit heures, par exemple, après un délai de dix ans la Conférence aura à examiner si elle veut maintenir le texte, le modifier ou le compléter), nous pourrions éviter que les textes adoptés présentent les mêmes faiblesses, celles-ci ayant été découvertes par la Commission.

Je préfère qu'à ce moment, lorsque la Conférence aura à s'occuper d'une convention dont le terme vient d'expirer, cette Commission puisse nous indiquer les faiblesses qui existent dans certaines parties de cette convention, faiblesses qui ont rendu difficile son application dans tel ou tel pays et que nous pourrions éviter dans l'avenir en votant de nouvelles conventions ou en complétant les conventions déjà ratifiées ou appliquées. Nous arriverions ainsi à voter des conventions qui ne prêteraient plus le flanc à certaines critiques ni à des arguments qui permettent encore actuellement à certains Etats de ne pas ratifier les conventions votées.

Non seulement je voterai, pour toutes ces raisons, la proposition qui est faite, mais j'ai la conviction que le Gouvernement belge, s'il est averti des raisons invoquées en faveur de cette résolution, la votera également des deux mains.

Interpretation : Mr. MERTENS (Belgium): I wish to support the proposal before us. In examining the Treaty of Peace, I note in Articles 411 to 416 that the States which ratify a Convention and have any doubt as to the loyal application of such Convention by any other country which has ratified it, have a right to complain to the Office, and have even a right to take the matter as far as the Permanent Court of International Justice, with the possible result of an economic blockade of the defaulting country.

I do not like such measures, and I hope they will not be taken, but that any defect with regard to application will be met by other means. I do not think that the argument that any such system will lead to difficulties of ratification in certain countries is a sound one: I think that for the most part this argument is brought forward by countries which do not wish to ratify.

In these last years we have had a bulky report by the Director on the application in various countries of the Conventions ratified. I think, however, that this report does not afford the necessary elements for us to judge to what extent

the Conventions are duly applied. In nominating a committee we shall supplement this information, and we shall then be able to obtain any necessary additional information from it. We shall further be able to obtain from this committee information on the weaknesses of any of the Conventions adopted. This will be of great value to us, both when we adopt new, and when we discuss the maintenance or revision of old Conventions. You will remember that in all the Conventions we have adopted, we have included an Article providing for the possibility of revision. For example, in the Hours Convention it is provided that the Convention may be brought before the Conference after the expiration of a period of ten years, and the Conference will then be in a position to decide whether it should be maintained, modified or completed.

I hope that, when the Conference is dealing with this question, the information given it by the committee will enable it to see the difficulties in the way of ratification of the Conventions. This will strengthen us, both in revising old Conventions and adopting new ones. For this reason I ask the Conference to adopt the Resolution before it. I am sure, also, that the Belgian Government will be re-assured as to its fears, and will feel itself able to vote in favour of this Resolution.

Sir JOSEPH COOK (Australia) — I propose to vote for the Resolution because I believe it goes quite as far as it is possible to go at the present time.

With regard to the application of sanctions, I should like to make this remark. I was one of those who assisted at the Peace Conference to put this Labour Covenant into the Treaty. I worked earnestly in its favour. I did so because I believed that the objects sought were desirable from every point of view. I sometimes wonder whether a mistake is not made in applying the word "labour" in its narrow sense to this Conference. What was really intended was that this Conference—this Organisation—was to be an international industrial Organisation, resembling more than anything else an international conciliation court in which both sides could compose their differences and reach conclusions fair to all. It was never intended that it should be a court to wield a big stick and go about with a blackthorn to flagellate nations which were recalcitrant. It was intended to be an Organisation where reason and persuasion and public opinion should be enthroned. It was proposed to gather the facts and let in the light of public opinion upon them. That, I venture to say, will, in the long run, perhaps prove the best sanction of all—the most effective and the most likely to give the best results. Anything different means the setting up of a super-State, and that is quite impossible in the present condition of the world. It is not possible to make a State do what it does not want to do—even with the League of

Nations thrown in. That has been seen time and again already, and I am afraid that those people who desire further and more severe sanctions had better betake themselves to something which promises better success, that is, the cultivation and education of public opinion, bringing that to bear in a reasonable and proper way on the great industrial problems which are perplexing mankind to-day.

Traduction : Sir JOSEPH COOK (Australie) : J'ai l'intention de voter en faveur de la résolution qui vous est soumise parce que j'estime que celle-ci va aussi loin qu'il est possible en l'état actuel. J'ai toujours redouté le moment où les sanctions prévues par le Traité seraient appliquées, car cela mettrait en danger l'existence même de notre Organisation. J'ai pris part aux travaux de la Conférence de la Paix et j'ai collaboré à la rédaction de la Partie XIII. J'ai pris part à ses travaux avec la plus grande sympathie et le plus grand intérêt, parce que j'estimais extrêmement désirable de créer l'Organisation actuelle, mais je me demande s'il n'y a pas eu une erreur en appelant cette Conférence une Conférence du Travail. En réalité, il s'agit d'un organisme intervenant dans la vie industrielle, il s'agit d'un tribunal d'arbitrage international. C'est un organisme où l'opinion publique est saisie des faits. La proposition qui nous est soumise actuellement consiste simplement à réunir des faits et à les soumettre à l'opinion publique. C'est peut-être là une sanction que l'on peut envisager comme la plus efficace, comme celle qui pourra donner les meilleurs résultats. Toutes les autres propositions et sanctions aboutiraient à la proposition de créer un super-Etat. Dans l'état actuel des faits, c'est impossible. On a reconnu par expérience qu'il n'est pas possible d'obliger un Etat à faire ce qu'il ne veut pas faire. Mais si la Société des Nations veut essayer de l'y obliger, l'éducation de l'opinion publique est la meilleure solution. Par l'intervention de l'opinion publique, on pourra obtenir les meilleurs résultats et arriver à une véritable sanction.

M. ZAALBERG (Pays-Bas) — Je me sens un peu le collègue de notre Directeur, car chaque année j'ai à faire un rapport que j'extrait des onze rapports de mes inspecteurs divisionnaires. Vous comprenez que ces rapports sont rédigés avec soin et j'éprouve toujours une grande difficulté à trouver un employé qui puisse combiner ces onze rapports, pour en faire un seul, court et clair. Je ne vois pas, dans la proposition formulée par M. Wolfe, l'intention d'inspecter ou de contrôler, mais seulement de nous mettre en état d'étudier le plus facilement possible tous les renseignements que les Membres de l'Organisation ont communiqués au Bureau international du Travail. Mon pays n'a pas encore ratifié un grand nombre de conventions et c'est sans doute pourquoi je crois pouvoir parler un peu librement. Je n'ai pas contrôlé, mais je puis vous assurer qu'en ce qui me concerne, j'aurais moins d'objections contre beaucoup de ratifications par mon pays si, par ce rapport qui sera rédigé par les experts, on avait plus de

renseignements, plus de certitude sur la manière dont sont appliquées les conventions dans les pays qui les ont ratifiées.

Interpretation : Mr. ZAALBERG (Netherlands) : In a way I am a colleague of the Director because every year I have to draw up a report on the basis of eleven reports submitted by my divisional inspectors. I always feel it extremely difficult to co-ordinate these reports and make a single brief, clear report. This seems to me the essential factor in the problem. In Mr. Wolfe's proposal I do not see any system of control ; I find only a means of studying the information communicated by the States.

My country has not ratified many Conventions and therefore I can speak openly. Personally I would not at any time have raised any objection to further ratification if I knew that in submitting my reports I had more instruction as to the form of them, and knew they would be examined by such a Committee.

Mr. COUSINS (South Africa) — It seems to me that there is such a mass of confusion on this subject that a plain statement of a very simple kind may help. We have had what in English we call "red herrings drawn across the track"—sovereignty, infringements of sovereignty, sanctions, and what not. All sorts of difficulties and all sorts of ulterior motives seem to be behind it, so that what should be a simple and reasonable proposition is so obscured that it is regarded on all sides with apparent suspicion. It seems to me a simple proposition that the International Labour Office, in its wisdom and in its experience, finds it necessary to suggest that it should have expert assistance in shedding light on obscure corners of the work.

Now, no man with an honest conscience fears the light. Never. If I were to try to place myself in the position of some of the objectors, I should try to find, and have to find, reasons for my objections, and, quite honestly and frankly, let me say here that the only reason that would suggest itself to me is that I had something to hide. I do not suggest for my own country that there is any measure of perfection—far from it—but the people in my country would never permit the hiding up of things that ought to be shown up ; and I am perfectly sure that the South African Government would accord to the International Labour Office in this matter its full and hearty support in the way of shedding any light that it may require on South African conditions. That is all the Resolution asks for. It is asking us to give information which we can refuse to give ; there is no compulsion upon anybody to give that information ; the Office is

given, in the name of this Conference, simply the right to ask for it, and I do not think that any country here has any right to refuse the International Labour Office the whole measure of co-operation in its power. It is for us to say : "If you want this information it is for us to give it to you in full measure without any resistance, without any idea of hiding it ; to give you all the information that we have, in order to allow you to shed all the light upon our affairs that you find necessary for your purposes."

One word more. We have heard the argument that this Conference must appeal to reason, persuasion, and public opinion. Nothing truer has been said in this Conference. But it seems to me that if public opinion is to play its part it must have the real facts before it, not a camouflage, not a pretence, not an unreality, but the actual facts of the case. That is what I appeal for. I do not claim that my voice has any influence here, but as one speaking in the English language to a good many who understand English, I do say this, that it is part of our tradition to face the facts, to know the facts, and let other people know the facts, and we should do that in a fuller measure simply because it is required by this Office for its high and great purpose.

Traduction : M. COUSINS (Afrique du Sud) : Il me semble qu'une telle confusion a été jetée sur la question qu'une déclaration simple et franche sera très utile pour remettre les choses au point. On nous a parlé d'atteinte possible à la souveraineté des Etats, d'infractions possibles au Traité de Paix au sujet d'une proposition qui paraît très simple et on est arrivé ainsi à créer des appréhensions de la part de beaucoup de personnes qui sont maintenant pleines de suspicion à l'égard de cette proposition.

Cette proposition me paraît très claire. Le Bureau international du Travail estime que l'assistance d'experts lui est nécessaire pour s'acquitter de certaines de ses tâches. Or, si nous avons une bonne conscience, — et c'est le cas pour nous tous — nous n'avons rien à craindre. Je ne vois pas quelles peuvent être les raisons des objections formulées. Personnellement, si je m'opposais à la résolution, je ne pourrais avoir qu'une seule raison : c'est quelque chose à cacher. Or, dans mon pays, on n'admettrait jamais la possibilité de cacher ce qui doit être mis en pleine lumière. Je suis certain que mon Gouvernement sera toujours prêt à faire la lumière quand elle doit l'être. Lorsqu'on nous demande des renseignements, nous ne pouvons et nous ne devons pas les refuser. Je crois qu'aucun pays n'a le droit de refuser au Bureau international du Travail la collaboration que celui-ci lui demande, et il doit la lui accorder sans restriction. Personne n'a le droit de cacher ce qu'il est utile de faire connaître. Nous avons entendu dire ici que la Conférence doit faire appel à l'opinion publique. C'est une déclaration absolument juste ; mais, pour cela, il faut que l'opinion publique soit saisie des faits réels. Il faut donc la mettre en face des faits. Ce sera le meilleur moyen pour nous de permettre à notre Organisation de s'acquitter de ses tâches.

Le PRÉSIDENT — Si personne ne demande la parole, il me semble que nous pourrions voter sur les différents paragraphes. Il y aura d'ailleurs occasion de discuter encore chacun d'eux ; puis, nous voterons sur les amendements ; ensuite, nous voterons sur l'ensemble de la résolution.

La résolution commence par une introduction :

« La huitième session de la Conférence internationale du Travail,

« considérant que les rapports présentés par les Etats Membres de l'Organisation en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles sont de la plus haute importance,

« et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications... »

Je suppose que personne n'a d'objection à faire à ce paragraphe. Nous arrivons ensuite au cœur même de la résolution :

« recommande d'instituer chaque année une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408... »

Il y a, à ce sujet, un amendement de M. de Altea, qui tend à la suppression même de ce paragraphe. Si M. de Altea désire le développer, nous voterons ensuite au sujet de cet amendement.

Interpretation : The PRESIDENT : If nobody else desires to speak I suggest that the Conference should vote on the various paragraphs. It will be possible to move amendments to each paragraph, and to speak to those amendments, and at the end of the discussion there will be a vote on the whole of the Resolution.

The Preamble to the Resolution is as follows : " The Eighth Session of the International Labour Conference,

Considering that the reports rendered by the States Members of the Organisation under Article 408 of the Treaty of Versailles are of the utmost importance,

And that careful examination of the information contained therein is calculated to throw light upon the practical value of the Conventions themselves and to further their general ratification.... "

I presume that there are no observations to be made on that.

The next paragraph is as follows :

" Recommends that a Committee of the Conference should be set up each year to examine the summaries of the reports submitted to the Conference in accordance with Article 408.... "

Count de Altea, the Government Delegate of Spain, has an amendment to move to that.

M. DE ALTEA (Espagne) *parle en espagnol.*

Count DE ALTEA (Spain) *speaks in Spanish.*

Traduction : M. DE ALTEA (Espagne) : Le projet de résolution qu'a présenté la Commission nommée pour étudier les moyens d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles, a sans doute un but digne d'éloge, mais, à mon avis, la méthode suivie n'a pas l'efficacité nécessaire pour aboutir à un résultat satisfaisant.

Selon le régime établi par la Partie XIII du Traité, la ratification de tout projet de convention implique l'obligation, pour l'Etat qui ratifie, de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application de la dite convention. Il est certain que dans chaque pays, l'application effective de la loi nationale adoptée, reformée ou confirmée en vue de la ratification doit faire l'objet des préoccupations justifiées de tous les éléments qui forment l'Organisation internationale du Travail.

Dans l'application des conventions ratifiées, il est possible que les Etats ne les appliquent pas effectivement ou qu'ils n'assurent pas d'une manière satisfaisante l'application de toutes les dispositions. Ces deux cas sont prévus dans les articles 409 et 410 du Traité ; et les articles suivants jusqu'à l'article 420 contiennent toutes les dispositions relatives aux organes compétents pour connaître des plaintes, soit des syndicats ouvriers ou patronaux, soit des Etats Membres de l'Organisation contre quelque autre Membre qui n'a pas assuré l'exécution de la convention.

Il est évident que la suggestion du Gouvernement britannique, base du projet de résolution mis en discussion, ne comporte aucune intention de modifier, ni dans le texte, ni dans la pratique, la procédure établie par le Traité, parce que ceci aurait impliqué une modification essentielle du Traité qui ne peut être faite que conformément aux dispositions du Traité (article 422). D'autre part, dans les délibérations au sein de la Commission, M. le Secrétaire général adjoint a dit clairement que les commissions de la Conférence et les experts techniques dont l'établissement est proposé, ne sauraient avoir d'attribution judiciaire, ni de pouvoir d'interprétation.

Par conséquent, la question qui nous occupe rentre dans le domaine des préoccupations qui, en vue de l'efficacité des conventions internationales du Travail, doivent tendre à l'entière uniformité d'application des conventions dans les divers pays et à l'éclaircissement de tout malentendu empêchant l'application exacte, dans la loi nationale, des termes d'une convention.

Il s'agit donc de rechercher la conformité entre les projets de convention ratifiées et les lois nationales qui les mettent en vigueur. Le projet de résolution présenté par la Commission s'inspire certainement de ces idées, comme d'ailleurs l'ont exprimé divers orateurs au sein de la Commission.

A mon avis, la première des propositions, relative à l'établissement, chaque année, par la Conférence, d'une Commission chargée d'examiner le résumé des rapports envoyés par les Gouvernements en vertu de l'article 408, sera inefficace, étant donné que la courte durée de la Conférence ne permet pas à une Commission d'étudier consciencieusement et en détail chacun des différents cas.

D'autre part, par suite du changement chaque année des membres des Commissions, il n'y aurait pas de continuité au sein de la Commission.

Au contraire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail qui est un organe permanent, qui a des relations constantes avec le Directeur, et avec les services techniques du Bureau, qui est composé des trois éléments de l'Organisation internationale du Travail et qui, en vertu de l'article 396 du Traité, en a le droit, est l'organisme adéquat pour remplir une tâche qui ne pourrait sûrement pas être remplie dans les mêmes conditions par une commission de la Conférence, dont la constitution est proposée dans le quatrième paragraphe du projet de résolution.

Pour cette raison, je me permets de proposer à la Conférence d'adopter mon amendement.

Interpretation : Count DE ALTEA (Spain) : Undoubtedly the objects which the Committee

set up to examine reports sent in under Article 408 had before it in drawing up its Resolution are worthy of all praise; but I fear that the solution reached will not give satisfactory results. Part XIII of the Treaty imposes an obligation on all States which ratify Conventions to apply their provisions by adapting or amending or confirming national laws. It is possible that in certain cases this application will not be entirely satisfactory. Such cases are covered by Articles 409 and 410 of the Treaty of Peace, and those Articles, with those that follow up to 420, lay down the whole procedure for action on complaints of non-application. Evidently, the suggestion of the British Government does not involve changing either in law or practice the provisions of the Treaty, which can only be done in accordance with Article 422. Further, in the Committee itself, the Deputy Secretary-General said quite clearly that the Committee of the Conference and the Committee of technical experts would have neither judicial nor interpretative powers. Thus, all we are trying to do is to obtain the uniform application of the Conventions in the various countries, and enlightenment on such application and on the difficulties of application. The draft Resolution before us seems to be based on this object. Nevertheless, I consider that to set up each year a Committee of the Conference to consider these reports will be of no value. In the first place, the Conference only meets for a short time and it will therefore be impossible for a Committee of the Conference to devote adequate time to such reports. In the second place, the Committees of the Conference lack continuity. On the other hand, we have in the Governing Body of the International Labour Office a permanent body, a body which is in permanent relation with the Director and a body which is composed of the three Groups. I think it is the Governing Body which is more fitted to carry on this work, and for these reasons I venture to ask the Conference to support my amendment, namely, to delete this paragraph of the draft Resolution.

Le PRÉSIDENT — Messieurs, je crois que nous pouvons procéder au vote.

Je vous fais remarquer que la portée de l'amendement de M. de Altea est de supprimer le paragraphe essentiel de la résolution qui est ainsi conçu : « ... recommande d'instituer chaque année une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408 ».

Ceux qui sont en faveur de l'adoption de l'amendement et par conséquent de la suppression de ce paragraphe sont priés de lever la main.

Interpretation : The PRESIDENT : The amendment of Count de Altea is to strike out the paragraph reading " Recommends that a Committee of the Conference should be set up each year to examine the summaries of reports submitted to the Conference in accordance with Article 408 ." We will now vote on that amendment.

(Il est procédé au vote à mains levées. L'amendement est repoussé par 58 voix contre 45.)

(A vote is taken by show of hands. The amendment is rejected by 58 votes to 45.)

Le PRÉSIDENT — L'amendement étant repoussé, le paragraphe en question est adopté.

Interpretation : The PRESIDENT : The amendment is lost, and the paragraph is therefore adopted.

M. DE MICHELIS (Italie) — Je ne doute pas que si l'on procède à un vote sur le paragraphe en question, le résultat en soit le même. Mais il me semble que, pour la bonne règle, ce paragraphe doit être aussi mis aux voix. Nous avons voté seulement sur l'amendement de M. de Altea, sans entrer dans le fond de la question, de la proposition qui nous était faite. Je vous demande donc, Monsieur le Président, s'il ne serait pas plus correct de mettre aux voix le paragraphe lui-même.

Interpretation : Mr. DE MICHELIS (Italy) : I do not doubt that a vote taken on the first paragraph of the Resolution would have the same result. Nevertheless, the vote which has been taken was on the amendment only and therefore, for perfect regularity of procedure, I think it would be desirable for the President to put to the vote the paragraph itself.

Le PRÉSIDENT — Je ne veux pas entrer dans des explications, mais il me semble que nous pouvons adopter la procédure proposée par M. de Michelis consistant à voter maintenant sur le paragraphe lui-même. Je voudrais demander aux délégués de vouloir bien occuper leurs places respectives afin de faciliter le décompte des voix.

Interpretation : The PRESIDENT : I agree that the Conference might now vote on the paragraph itself.

(Il est procédé au vote à mains levées. Le paragraphe est adopté par 63 voix contre 38.)

(A vote is taken by show of hands. The paragraph is adopted by 63 votes to 38.)

Le PRÉSIDENT — Nous allons maintenant passer au dernier paragraphe, lequel comporte deux amendements de M. Arthur Fontaine. Je lirai encore le paragraphe et y ajouterai les amendements.

« Et charge le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de nommer, à titre d'essai, pour une période de un, deux ou trois ans, une commission technique de six à huit membres ayant pour

mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données » — ici le premier amendement de M. Arthur Fontaine veut ajouter : « prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration » ; puis nous continuons « et qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies ; cette Commission devra » — ici se place le second amendement de M. Arthur Fontaine — « présenter au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis de ce Conseil » ; puis nous continuons « annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la Conférence en vertu de l'article 408 ».

Interpretation : The PRESIDENT : The last paragraph which is to be voted on begins :

“ And requests the Governing Body of the International Labour Office to appoint, as an experiment and for a period of one, two or three years, a technical Committee of experts, consisting of six or eight members, for the purpose of making the best and fullest use of this information and of securing such additional data as may be provided for in the forms approved by the Governing Body and found desirable to supplement that already available, and of reporting thereon to the Governing Body, which Report the Director, after consultation with the Governing Body, will annex to his summary of the annual reports presented to the Conference under Article 408.”

The text of the amendments will be found on the last page of the *Provisional Record*, No. 8.

Mr. WOLFE (British Empire), *Chairman and Reporter of the Committee on the examination of annual reports under Article 408* — On behalf of my Committee, I desire to accept the two amendments proposed by Mr. Arthur Fontaine, and I would ask the President to incorporate them in the text in putting it to the vote. I accept them because they seem to represent completely the intentions of the Committee.

In regard to the addition of the word “one” before “two or three years,” that word was inserted at the suggestion of the Finance Committee, so as to provide for the possibility of the Governing Body pledging its finances in advance. I therefore ask the Conference also to insert that word.

Traduction : M. WOLFE (Empire britannique), *Président et Rapporteur de la Commission de l'article 408* : Au nom de la Commission, je déclare accepter les deux amendements de M. Arthur Fontaine, et je demanderai au Président, lorsque ce texte sera mis aux voix, d'y incorporer les amendements en question. En ce qui concerne les mots nouveaux « une période de un, deux ou trois ans », ils ont été ajoutés dans le texte à la demande du Comité du budget qui n'a pas voulu engager les finances de l'Organisation pour une période de longue durée.

Sir JOSEPH COOK (Australia) — What is meant by experts? I should have thought there were enough experts already in the department to do that work.

I am very glad that the duration of this proposal may be fixed at one year. I think it should be fixed for one year, so that we may see how this proposed new organisation is going to shape. If you let this thing glide on, you will surely have another elaborate organisation set up in the League, and it does seem to me that that should be avoided, if possible, on the score of expense alone. Besides, I should imagine that by now there are many experts on these questions in the Organisation who could do this work quite well. I sincerely hope it may not be necessary to bring in more experts from outside this Organisation, but rather to utilise those we have under the wise and sane control of the Governing Body. I therefore hope that it will be possible to vote this proposal for one year, just to see how it shapes during that period.

Traduction : Sir JOSEPH COOK (Australie) : Qu'entend-on par expert ?

Je suis heureux de constater que l'on donne la possibilité de limiter le fonctionnement du mécanisme que nous venons d'instituer à une période d'une année. Je crois qu'une telle proposition est sage, car il serait peut-être dangereux de laisser se développer, au sein de notre organisme, un nouveau mécanisme qui ne serait en fait qu'un organe nouveau susceptible d'occasionner des frais importants. Je crois qu'au stade actuel, nous possédons au sein de l'Organisation un grand nombre d'experts qualifiés pour cette tâche. Il me paraît superflu de faire venir ces experts de l'extérieur, alors que nous pouvons utiliser ceux que nous avons au sein de l'Organisation, sous le contrôle du Conseil. Je propose de limiter l'expérience à une période d'une année, afin de nous rendre compte comment fonctionne pratiquement ce nouvel organisme.

Le PRÉSIDENT — Je crois que nous devons procéder au vote.

Je mets d'abord aux voix l'amendement de la Commission du budget qui consiste à ajouter « un » à la quatrième ligne du projet, ce qui ferait lire « à titre d'essai pour une période de un, deux ou trois ans ».

Interpretation : The PRESIDENT : I shall put to the vote the proposal of the Committee to add, in the third line, the word “one,” so as to read : “ for a period of one, two or three years.”

(*L'amendement est adopté.*)

(*The amendment is adopted.*)

Le PRÉSIDENT — Je mets aux voix le premier amendement de M. Arthur Fontaine

qui consiste à lire, à la vingt-troisième ligne du projet de résolution, « prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration. »

Interpretation : The PRESIDENT : The first amendment of Mr. Arthur Fontaine is to read at line 24 of the Draft Resolution : "... such additional data as may be provided for in the forms approved by the Governing Body and found desirable..."

(L'amendement est adopté.)

(The amendment is adopted.)

Le PRÉSIDENT — Je mets aux voix le deuxième amendement qui consiste à ajouter, après les mots « cette Commission devra », les mots « présenter au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis de ce Conseil... ».

Interpretation : The PRESIDENT : The second amendment of Mr. Arthur Fontaine is to read at line 26 : "... and of reporting thereon to the Governing Body, which Report the Director, after consultation with the Governing Body, will annex to his summary..."

(L'amendement est adopté.)

(The amendment is adopted.)

Le PRÉSIDENT — Nous pouvons maintenant procéder au vote sur l'ensemble du projet de résolution.

Vingt délégués ayant demandé le vote par appel nominal, nous allons y procéder.

Interpretation : The PRESIDENT : We will now take a vote on the whole of the draft Resolution. I have received a formal request for a record vote. The vote, therefore, will be a record one.

*Vote par appel nominal sur l'ensemble de la résolution
proposée par la Commission de l'article 408.*

Pour (66).

<i>Afrique du Sud:</i> M. Cousins. M. Freestone. M. Pocock. M. Curran.	<i>Empire britannique :</i> M. Wolfe. M. Baker. Sir James Lithgow. M. Pugh.	<i>Finlande :</i> M. Halme.	<i>Lettonie :</i> M. Rubuls. M. Duzmans. M. Visna.
<i>Allemagne :</i> M. Feig. M. Hering. M. Vogel. M. Müller.	<i>Bulgarie :</i> M. Nicoloff.	<i>France :</i> M. Arthur Fontaine. M. Jules Gautier. M. Jouhaux.	<i>Pays-Bas :</i> M. Zaalberg. M. Folmer. M. de Beauport. M. Brautigam.
<i>République Argentine :</i> M. Viola.	<i>Canada :</i> M. Riddell. M. Pacaud. M. Robb. M. Moore.	<i>Grèce :</i> M. Zakkas. M. Agalopoulos. M. Kalomiris.	<i>Pérou :</i> M. Paulet. ¹
<i>Australie :</i> Sir Joseph Cook. M. McNeil. M. Beasley.	<i>Cuba :</i> M. Domenech.	<i>Hongrie :</i> M. Jaszai.	<i>Pologne :</i> M. Teller.
<i>Autriche :</i> M. Hawelka. M. Weigl.	<i>Danemark :</i> M. Bramsnaes. M. Lassen. M. Madsen.	<i>Inde :</i> Sir Atul Chatterjee. Sir Louis Kershaw. Sir Arthur Froom. M. Lajpat Rai.	<i>Royaume des Serbes, Croa- tes et Slovènes :</i> M. Topalovitch.
<i>Belgique :</i> M. Mahaim. M. Julin. M. Mertens.	<i>Espagne :</i> M. Caballero.	<i>Etat libre d'Irlande :</i> M. McGilligan. M. Deegan. M. Roycroft. M. Duffy.	<i>Siam :</i> M. Sanpakitch Preecha.
<i>Brésil :</i> M. Dias.	<i>Esthonie :</i> M. Gustavson.	<i>Italie :</i> M. Rossoni.	<i>Suisse :</i> M. Pfister. M. Giorgio. M. Schühch.
		<i>Japon :</i> M. Narasaki.	<i>Tchécoslovaquie :</i> M. Stefka.

Contre (36).

<i>République Argentine :</i> M. Pinto. M. Dell'Oro Maini.	<i>Danemark :</i> M. Oersted.	<i>Italie :</i> M. de Michelis. M. Ingianni. M. Olivetti.	<i>Royaume des Serbes, Croa- tes et Slovènes :</i> M. Pétrovitch. M. Yeremitch. M. Tchourtechine.
<i>Autriche :</i> M. Schmidt.	<i>Espagne :</i> M. le Comte de Altea. M. Gascon y Marin. M. de Biedma.	<i>Japon :</i> M. Matsukata.	<i>Suisse :</i> M. Tzaut.
<i>Belgique :</i> M. Carlier.	<i>Esthonie :</i> M. Masik.	<i>Lettonie :</i> M. Kurau.	<i>Tchécoslovaquie :</i> M. Hodac.
<i>Brésil :</i> M. de Montarroyos. M. de Mello.	<i>Finlande :</i> M. Palmgren.	<i>Norvège :</i> M. Odfjell.	<i>Uruguay :</i> M. Fernandez y Medina.
<i>Chili :</i> M. Valdés-Mendeville.	<i>France :</i> M. Lambert-Ribot.	<i>Pologne :</i> M. Sokal. M. Gawronski. M. Trepka.	<i>Venezuela :</i> M. Zumeta.
<i>Cuba :</i> M. de Agüero y Be- thancourt. M. Vidal Caro.	<i>Hongrie :</i> M. de Marffy- Mantuano. M. Nagy de Szentge- ricze. M. de Tolnay.	<i>Roumanie :</i> M. Comnène.	

¹ Après l'annonce du résultat du vote, M. Paulet, délégué gouvernemental du Pérou, a informé le Greffier de la Conférence que son vote aurait dû être compté parmi les suffrages négatifs.

*Record vote on the whole of the Resolution
proposed by the Committee on Article 408.*

For (66).

<i>South Africa :</i> Mr. Cousins. Mr. Freestone. Mr. Pocock. Mr. Curran.	<i>British Empire :</i> Mr. Wolfe. Mr. Baker. Sir James Lithgow. Mr. Pugh.	<i>Finland :</i> Mr. Halme.	<i>Latvia :</i> Mr. Rubuls. Mr. Duzmans. Mr. Visna.
<i>Germany :</i> Mr. Feig. Mr. Hering. Mr. Vogel. Mr. Müller.	<i>Bulgaria :</i> Mr. Nicoloff.	<i>France :</i> Mr. Arthur Fontaine. Mr. Jules Gautier. Mr. Jouhaux.	<i>Netherlands :</i> Mr. Zaalberg. Mr. Folmer. Mr. de Beaufort. Mr. Brautigam.
<i>Argentina :</i> Mr. Viola.	<i>Canada :</i> Mr. Riddell. Mr. Pacaud. Mr. Robb. Mr. Moore	<i>Greece :</i> Mr. Zakkas. Mr. Agalopoulos. Mr. Kalomiris.	<i>Peru :</i> Mr. Paulet. ¹
<i>Australia :</i> Sir Joseph Cook. Mr. McNeil. Mr. Beasley.	<i>Cuba :</i> Mr. Domenech.	<i>Hungary :</i> Mr. Jaszai.	<i>Poland :</i> Mr. Teller.
<i>Austria :</i> Mr. Hawelka. Mr. Weigl.	<i>Denmark :</i> Mr. Bramsnaes. Mr. Lassen. Mr. Madsen.	<i>India :</i> Sir Atul Chatterjee. Sir Louis Kershaw. Sir Arthur Froom. Mr. Lajpat Rai.	<i>Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes :</i> Mr. Topalovitch.
<i>Belgium</i> Mr. Mahaim. Mr. Julin. Mr. Mertens.	<i>Spain :</i> Mr. Caballero.	<i>Irish Free State :</i> Mr. McGilligan. Mr. Deegan. Mr. Roycroft. Mr. Duffy.	<i>Siam :</i> Mr. Sanpakitch Preecha.
<i>Brazil :</i> Mr. Dias.	<i>Esthonia :</i> Mr. Gustavson.	<i>Italy :</i> Mr. Rossoni.	<i>Switzerland :</i> Mr. Pfister. Mr. Giorgio. Mr. Schürch.
		<i>Japan :</i> Mr. Narasaki.	<i>Czechoslovakia :</i> Mr. Stefka.

Against (36).

<i>Argentina :</i> Mr. Pinto. Mr. Dell'Oro Maini.	<i>Denmark :</i> Mr. Oersted.	<i>Italy :</i> Mr. de Michelis. Mr. Ingianni. Mr. Olivetti.	<i>Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes :</i> Mr. Petrovitch. Mr. Yeremitch. Mr. Tchourchine.
<i>Austria :</i> Mr. Schmidt.	<i>Spain :</i> Count de Altea. Mr. Gascon y Marin. Mr. de Biedma.	<i>Japan :</i> Mr. Matsukata.	<i>Switzerland :</i> Mr. Tzaut.
<i>Belgium</i> Mr. Carlier.	<i>Esthonia :</i> Mr. Masik.	<i>Latvia :</i> Mr. Kurau.	<i>Czechoslovakia :</i> Mr. Hodac.
<i>Brazil :</i> Mr. de Montarrovos. Mr. de Mello.	<i>Finland :</i> Mr. Palmgren.	<i>Norway :</i> Mr. Odfjell.	<i>Uruguay :</i> Mr. Fernandez y Medina.
<i>Chile :</i> Mr. Valdés-Mendeville.	<i>France :</i> Mr. Lambert-Ribot.	<i>Poland :</i> Mr. Sokal. Mr. Gawronski. Mr. Trepka.	<i>Venezuela :</i> Mr. Zameta.
<i>Cuba :</i> Mr. de Agüero y Be- thancourt. Mr. Vidal Caro.	<i>Hungary :</i> Mr. de Marffy- Mantuano. Mr. Nagy de Szentge- rieze. Mr. de Tolnay.	<i>Roumania :</i> Mr. Connène.	

¹ After the declaration of the result of the vote, Mr. Paulet, Peruvian Government Delegate, informed the Clerk of the Conference that his vote should have been counted with those cast against the Resolution.

Le PRÉSIDENT — La résolution est acceptée par 66 voix contre 36.

Interpretation : The PRESIDENT : The Resolution is adopted by 66 votes to 36.

Le PRÉSIDENT — Nous abordons maintenant le point suivant de l'ordre du jour, c'est-à-dire l'examen des résolutions de la Commission de proposition.

Je prie M. le Président de cette commission de bien vouloir prendre place au Bureau.

La première résolution que nous avons à discuter se trouve au numéro 5 du *Compte rendu provisoire*. C'est le projet de résolution concernant les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre indigène de couleur en Afrique et en Amérique. Le projet est présenté par M. Lala Lajpat Rai, délégué ouvrier de l'Inde. Il est ainsi conçu :

« La Conférence internationale du Travail invite le Bureau international du Travail à faire une enquête sur les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre connue en Afrique et en Amérique sous le nom de « main-d'œuvre indigène » et « main-d'œuvre de couleur », à publier les résultats de cette enquête et à inscrire la question à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence. »

Quelqu'un demande-t-il la parole sur ce projet de résolution ?

Interpretation : The PRESIDENT : The next business before the Conference will be the consideration of the Resolutions submitted by the Selection Committee. The first of those Resolutions is contained in No. 5 of the *Provisional Record* on page I ; it stands in the name of Mr. Lajpat Rai, Indian Workers' Delegate, and it reads as follows :

" This Conference requests the International Labour Office to make an enquiry into the conditions of life and work of what it known as ' Native Labour ' and ' Coloured Labour ' in the continents of Africa and America, to publish the results of that enquiry and place that question on the Agenda of an early future Conference. "

Does anyone desire to speak on that Resolution, because, if not, I shall consider the Resolution adopted.

Mr. COUSINS (South Africa) — I should be very sorry if a Resolution of this kind went through without comment. I should very much have liked to have heard what was in the mind of the proposer when he drafted this Resolution. If the Conference passes it, I hope that the Conference will be advised as to what this Resolution actually means and what it intends to cover. The Resolution mentions two

continents, the continents of Africa and America. I want to know from the mover of the Resolution exactly what he means by it and why these two continents are specified against all others. I would very much sooner that the mover of the Resolution had spoken before I had, because at present I am in the dark. As the mover of the Resolution has not spoken, I think, Mr. President, you will have to allow me to speak, because to South Africa this is a very important and a very vital question. When I return to my Government with a Resolution of this kind from the Conference, they will demand of me that I have discharged my duty in making clear to this Conference what the position of South Africa is in a matter of this kind. It is necessary, therefore, that the Conference should know what it is voting upon; for my own part I do not know. I think I can guess, but I do not know, and I think it is incumbent upon the mover of this Resolution eventually to let us know exactly what is in his mind. Will he kindly take note of the enquiries that I am going to make of him, and when his chance comes, will he enlighten this Conference as to the exact scope of the Resolution which stands in his name ?

If the enquiry is to touch native and coloured labour, as it says, why is Africa and why is America—presumably North and South America—singled out for investigation ? Why is Asia excluded when native and coloured labour is of course used in Asia as largely, if not more largely, than in any other continent in the world ? The reply of the mover will perhaps be that he refers to native and coloured labour under white control. But why does he limit his Resolution to that ? Is it a question of colour that he wishes to touch—white management of coloured labour—or is it that greatly more important question of labour of one class under the control of another class ? And if this is the case, surely there are large areas of employment in Asia—even in India—which call for as close an examination as any labour in Africa, or, to the best of my knowledge, any labour in America. A very intelligent Indian of my acquaintance in Africa once explained to me that the grievances alleged by his countrymen in South Africa were really of a political character, and that they had no actual substance in them, because, said he, "if those grievances were real, my

Document n° 72

CIT, 8^e session, 1926, Compte-rendu des travaux, annexe V, article 408 du Traité de Versailles, pp. 393-408



SOCIÉTÉ DES NATIONS
LEAGUE OF NATIONS

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

INTERNATIONAL LABOUR
CONFERENCE

HUITIÈME SESSION

EIGHTH SESSION

GENÈVE — GENEVA
1926

VOLUME I. — PREMIÈRE, DEUXIÈME ET TROISIÈME PARTIES.

VOLUME I. — FIRST, SECOND AND THIRD PARTS.



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
GENÈVE — GENEVA

1926

ANNEXE V. — APPENDIX V.

Article 408 du Traité de Versailles.

Article 408 of the Treaty of Versailles.

1) Suggestions présentées par le Conseil d'administration au sujet de l'institution par la Conférence d'une Commission spéciale pour l'examen des rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles.

A la suite d'une proposition formulée par le Gouvernement britannique, le Conseil d'administration a adopté à sa trentième session (janvier 1926) la résolution ci-après :

« Le Conseil d'administration,

« considérant que les rapports présentés par les Etats Membres de l'Organisation, en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles, sont de la plus haute importance,

« et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications,

« suggère que la Conférence charge une Commission d'étudier les voies et moyens en vue d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies. »

2) Note sur la résolution du Conseil d'administration concernant l'examen des rapports présentés par les Gouvernements en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles, préparée par le Bureau international du Travail.

Au cours de sa trentième session, le Conseil d'administration a adopté la résolution suivante :

(1) Suggestions submitted by the Governing Body regarding the appointment by the Conference of a special Committee to examine the reports rendered under Article 408 of the Treaty of Versailles.

On the motion of the British Government, the Governing Body adopted the following resolution at its Thirtieth Session in January 1926 :

“The Governing Body,

Considering that the reports rendered by States Members of the Organisation under Article 408 of the Treaty of Versailles are of the utmost importance,

And that careful examination of the information contained therein is calculated to throw light upon the practical value of the Conventions themselves and to further their general ratification,

Suggests that the Conference should appoint a Committee to consider the ways and means of making the best and fullest use of this information and of securing such additional data as may be found desirable to supplement that already available.”

(2) Noté on the Resolution of the Governing Body concerning the examination of the reports submitted by Governments in accordance with Article 408 of the Treaty of Versailles, prepared by the International Labour Office.

During its Thirtieth Session the Governing Body adopted the following Resolution :

Le Conseil d'administration,

considérant que les rapports présentés par les Etats Membres de l'Organisation, en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles, sont de la plus haute importance,

et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications,

suggère que la Conférence charge une Commission d'étudier les voies et moyens en vue d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies.

Le Conseil d'administration a estimé que cette résolution devrait être portée à la connaissance des Gouvernements et, en conséquence, il l'a incorporée dans une lettre circulaire adressée, à la date du 4 mars dernier, aux Gouvernements de tous les Etats Membres de l'Organisation¹.

La Conférence n'ignore pas que les rapports fournis en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles par les Etats sur les mesures prises par eux afin de mettre à exécution les dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées lui ont été présentés chaque année dans le Rapport du Directeur. Les premières années, lorsque ces rapports n'étaient pas nombreux, on les avait reproduits intégralement; ensuite ils ont été résumés, conformément aux stipulations de l'article 408; dans le Rapport du Directeur à la présente session, on s'est efforcé, pour répondre à une demande présentée par certains membres du Conseil d'administration, de récapituler les informations contenues dans tous les rapports qui ont été reçus jusqu'à présent.

Ce résumé, ainsi qu'on aura pu s'en rendre compte, se présente, en dépit de tous les efforts qui ont été faits pour le maintenir dans de strictes limites, comme un très long document comportant des données complexes d'ordre technique et juridique. Même ainsi, le Bureau sait très bien que le résumé, sous la forme où il se présente, ne saurait suffire à une étude complète des mesures prises en vue de l'application des dispositions des conventions ratifiées; il serait impossible, par exemple, sans exagérer l'étendue du document, de reproduire les textes législatifs dont il est fait mention constante dans les rapports, et cependant on ne saurait, sans un examen de ces textes, se faire une idée complète de la réalité que représente une convention dans un pays particulier, ou bien de la mesure exacte dans laquelle les conventions sont mises en vigueur.

¹ Voir *Introduction*.

The Governing Body,

Considering that the reports rendered by States Members of the Organisation under Article 408 of the Treaty of Versailles are of the utmost importance,

And that careful examination of the information contained therein is calculated to throw light upon the practical value of the Conventions themselves and to further their general ratification,

Suggests that the Conference should appoint a Committee to consider the ways and means of making the best and fullest use of this information and of securing such additional data as may be found desirable to supplement that already available.

The Governing Body considered that this Resolution should be brought to the notice of Governments, and it was accordingly comprised in a circular letter of 4 March last, addressed to the Governments of all States Members of the Organisation¹.

The Conference is aware that the reports furnished in virtue of Article 408 of the Treaty of Versailles by the States on the measures which they have taken to give effect to the provisions of Conventions which they have ratified, have been brought annually before it in the Director's Report. In the early years, when these reports were not numerous, they were reproduced in full; later, they were summarised in accordance with the terms of Article 408, and in the Director's Report to the present Session, in response to a demand put forward by members of the Governing Body, an attempt has been made to recapitulate the information contained in all the reports received up to the present.

This summary, as will have been noted, in spite of all efforts which have been made to keep it within bounds, forms a very long document comprising complicated technical and juridical information. Even so, the Office is well aware that the summary, as it stands, is not adequate for a complete study of the measures taken to apply the provisions of ratified Conventions; it is impossible, for example, without multiplying the size of the document, to reproduce the legislative texts to which constant reference is made; yet without examination of these texts it is not practicable to obtain a complete idea either of what a Convention really involves in a particular country or of the degree to which the Conventions are enforced.

¹ See *Introduction*.

En fait, la Conférence, prise dans son ensemble, n'a pas, jusqu'à présent, pris connaissance du résumé des rapports conformes à l'article 408 qui lui a été présenté chaque année, bien que de temps à autre des délégués aient individuellement attiré son attention sur certains points suggérés par ce résumé; la raison principale de cette lacune apparente dans l'exécution des intentions du Traité réside probablement dans l'impossibilité d'un examen approfondi de ce résumé, et à plus forte raison des rapports eux-mêmes (on sait que le total de ces rapports pourra s'élever à bref délai à deux cents ou plus par année) sans la création d'un organisme spécialement destiné à ces fins.

Jusqu'à présent, le Bureau s'est limité strictement, dans cet ordre d'idées, aux termes du Traité; c'est-à-dire qu'il a présenté un résumé des rapports. Le Directeur n'a pas estimé qu'il fût autorisé d'une façon quelconque à essayer d'apprécier ces rapports ni à attirer directement l'attention sur certains cas où il semblait qu'il y avait eu malentendu ou insuffisance, ou non-application des dispositions d'une convention. Mais il est évident que, pour une appréciation convenable de ces rapports, une procédure plus complète est indispensable, et la question se pose — elle est même posée directement par la résolution du Conseil d'administration — de savoir de quelle manière les informations contenues dans les rapports pourraient être utilisées au mieux ou, au besoin, complétées.

Depuis quelque temps, le Bureau a étudié cette question très attentivement; il partage pleinement le sentiment exprimé dans la résolution sur l'importance des rapports et il a estimé qu'au moment où cette résolution doit être examinée par la Conférence, il serait désirable et opportun de formuler un certain nombre de suggestions.

En premier lieu, l'utilisation de ces rapports constitue clairement, d'après les termes de l'article 408, une question qui relève de la Conférence même. Le rôle du Directeur, tel qu'il a été fixé, se borne à la préparation du résumé de ces rapports. Il semble pourtant que la Conférence peut instituer tout organisme qu'elle jugera utile pour faciliter l'examen de ces rapports et il peut se faire que la Commission qui a été désignée à la session actuelle formule des propositions tendant à l'institution d'un tel organisme.

In point of fact, the Conference as a whole has so far not taken cognisance of the summary of the reports under Article 408 presented to it each year, though from time to time individual Delegates have drawn attention to points arising from it, and probably the chief reason for this apparent failure to carry out the intention of the Treaty is the impossibility of a thorough examination of this summary, much less of the reports themselves (which, it may be recalled, may be expected shortly to total two hundred or more annually), without the creation of some special machinery for the purpose.

So far, the Office has limited itself strictly in this connection to the terms of the Treaty; that is to say, it has presented a summary of the reports. The Director has not considered himself entitled in any way to attempt to evaluate them, or to call attention directly to cases of apparent misunderstanding, or insufficient or non-observance of the provisions of a Convention. But for a proper appreciation of these reports, it is obvious that more than this is required, and the question arises — it is posed directly by the Governing Body's Resolution — as to the manner in which the information contained in them can best be utilised and at need supplemented.

The Office has for some time past considered this matter very carefully; it fully shares the opinion expressed in the Resolution regarding the importance of the reports, and it has considered that, at the moment when this Resolution is under consideration by the Conference, it is desirable and convenient to put forward a number of suggestions.

In the first place, the utilisation of these reports is clearly, under Article 408, a matter for the Conference itself. The function of the Director, as has been stated, is limited to the preparation of a summary of them. It would appear, however, that the Conference may set up any machinery it considers suitable in order that its examination may be facilitated, and it may well be that the Committee which has been set up at the present Session may put forward proposals for the establishment of such machinery.

La première suggestion que l'on pourrait présenter serait que, cette année, cette Commission même et les Commissions analogues qui pourront être instituées aux sessions ultérieures de la Conférence examinent le résumé des rapports ou les rapports eux-mêmes et présentent à la Conférence toutes observations qu'elles pourraient désirer formuler. Il reste cependant extrêmement douteux qu'une telle procédure présente pratiquement de grands avantages. Etant donné l'énorme documentation à examiner dans le court espace de temps disponible, il serait impossible à une telle Commission de remplir sa tâche d'une manière satisfaisante; en outre, l'accomplissement de cette tâche exigerait très souvent l'intervention d'experts techniques et juristes, et si de tels experts peuvent incontestablement être recrutés parmi les diverses délégations à la Conférence, il serait d'une politique criticable de leur demander de consacrer à ce travail un temps qui serait, en réalité, la totalité du temps dont ils disposent, alors que leur rôle véritable — rôle pour l'accomplissement duquel ils ont été désignés — est d'étudier et de perfectionner les textes en cours d'adoption.

D'autre part, on peut observer que la Conférence et ses Commissions sont essentiellement des corps délibérants et politiques, composés d'éléments représentant divers intérêts, nationaux ou professionnels, et que, en général, de tels corps ne sont pas les mieux adaptés à la tâche technique dont il s'agit.

Dans cet ordre d'idées, on aboutit finalement à suggérer qu'une Commission spéciale d'experts qui ne seraient pas désignés en qualité de représentants d'États ou d'intérêts particuliers, mais en raison de leurs connaissances et expérience en matière de législation du travail et de conditions du travail, serait peut-être l'organisme le mieux approprié à cet effet. On pourrait demander à cet organisme, en premier lieu et comme première mesure en vue de la préparation des travaux de la Conférence, d'exécuter une tâche purement technique, à savoir l'examen impartial et objectif des rapports; pour cette raison, la Commission devrait être, de toute évidence, composée de personnes indépendantes et on peut suggérer que la liste de telles personnes, qui avait été établie en vertu de l'article 412 en vue de l'institution éventuelle de Commis-

A first suggestion might be that the Committee itself this year, and similar Committees at each succeeding Session of the Conference, should examine the summary report or the reports themselves, and should bring forward to the Conference any observations which they may wish to make. It is very doubtful, however, whether such a procedure would be of great advantage in practice. The vast amount of material to be covered in the short time available renders the task impossible of satisfactory completion; moreover, the work demands the attention very frequently of technical and juridical experts, and whilst such can no doubt be found among the various delegations to the Conference, it seems a doubtful policy to ask them to devote what must be in effect practically their whole time to this work, when their real function — the function which they have been chosen to fulfil — is that of considering and perfecting the texts in course of adoption.

Further, it may be observed that the Conference and its Committees are essentially deliberative and political bodies, composed of the representatives of various interests, national or occupational, and that in general such bodies are not the best suited for the technical work now under consideration.

This line of thought leads to the suggestion that what may perhaps meet the case is a special Committee of experts, chosen not as representatives of States or particular interests, but because of their expert knowledge of labour legislation and labour conditions. Such a body would be called upon to perform, as a first step in preparation for the work of the Conference, a purely technical task, namely, the impartial and objective examination of the reports. It should clearly therefore be composed of persons of independent standing, and it might be suggested that the list of such persons which has been compiled under the terms of Article 412 in view of the possible creation of Commissions of Enquiry, might be drawn upon for the formation of an expert Committee. In any case, it is certain that persons who

sions d'enquête, pourrait être utilisée pour la constitution d'une Commission d'experts. En tout état de cause, il est certain qu'il ne manque pas de personnes qui sont en même temps experts en la matière et indépendantes, et qu'elles peuvent être choisies de manière à ce que ce corps d'experts ait à sa disposition les connaissances nécessaires en ce qui concerne les différents degrés du développement industriel et les conditions diverses de travail dont il faut tenir compte.

Dans le cas où l'institution d'une telle Commission d'experts serait décidée, il reste à examiner quelles seront les relations à établir entre elle d'une part, la Conférence, le Conseil d'administration et le Directeur du Bureau international du Travail d'autre part.

L'article 408 est rédigé dans les termes suivants :

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. Le Directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence.

Les termes de cet article établissent très nettement les fonctions des trois organes et il paraît difficile de lui trouver quelque ambiguïté. La fonction du Conseil d'administration consiste à donner des indications en ce qui concerne la forme et le contenu du rapport annuel. Jusqu'ici, la forme et le contenu du rapport ont été suggérés aux Gouvernements au moyen de questionnaires qui avaient reçu l'approbation du Conseil d'administration avant leur envoi aux Gouvernements. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la fonction du Directeur consiste à résumer les rapports et à soumettre ce résumé à la Conférence.

Si, pour les raisons indiquées ci-dessus, on estime désirable qu'une Commission d'experts établisse un rapport, il semble en conséquence qu'un tel rapport devrait être soumis par le Directeur à la Conférence en même temps qu'il lui fait parvenir le résumé qu'il est tenu de préparer en vertu du Traité.

Il serait difficile en effet de rattacher la Commission d'experts directement à la Conférence ou au Conseil d'administration, ceux-ci étant chargés d'autres fonctions nettement définies en vertu du Traité, et il ne semble pas opportun de leur demander un travail qui est très étroitement lié à celui qui est confié au Directeur.

are at the same time expert and independent are not lacking, and they could be chosen in such a way that the expert body would have at its disposal the necessary knowledge concerning the various degrees of industrial development and the varying conditions of labour which must be taken into account.

Should the creation of such a Committee of experts be decided upon, it remains to consider its relations to the Conference, the Governing Body and the Director of the Office.

The terms of Article 408 are as follows :

Each of the Members agrees to make an annual report to the International Labour Office on the measures it has taken to give effect to the provisions of conventions to which it is a party. These reports shall be made in such form and shall contain such particulars as the Governing Body may request. The Director shall lay a summary of these reports before the next meeting of the Conference.

These terms distinguish very clearly the functions of each of the three bodies, and it would seem difficult to see in them any ambiguity. The function of the Governing Body is that of indicating the form and content of the annual reports ; hitherto both the form and content desired have been suggested to the Governments through questionnaires which have received the approval of the Governing Body before being despatched. The Director's function is, as has been stated above, to summarise the reports and lay his summary before the Conference.

If for the reasons given above a report by a Committee of experts is considered desirable, it would therefore seem that such a report should be forwarded to the Conference by the Director when transmitting the summary which it is his duty under the Treaty to prepare.

It would be difficult to attach the Committee of experts directly to the Conference or to the Governing Body, as they have other and definite functions laid on them by the Treaty, and it would seem improper to ask either of them to undertake a task closely related to that which is laid on the Director.

Par conséquent, la Commission d'experts pourrait être, non pas une Commission instituée directement par la Conférence, mais une Commission instituée par le Directeur, avec l'approbation du Conseil d'administration, conformément aux instructions de la Conférence et chargée d'exécuter un travail particulier en vue de la préparation technique d'une partie du travail de la Conférence.

La Conférence elle-même conserverait ses propres fonctions politiques ; elle serait toutefois conseillée, en ce qui concerne l'état de fait, par cette Commission technique d'experts, et elle pourrait décider, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une de ses Commissions, de l'attitude qu'elle pourrait adopter ou des mesures appropriées qui pourraient être prises ou indiquées.

On peut ajouter aussi qu'un tel rapport, établi de source indépendante, serait un élément très utile pour l'évaluation du travail accompli par l'Organisation internationale du Travail, évaluation qu'il conviendrait difficilement au Bureau, en sa qualité de secrétariat de l'Organisation, d'entreprendre lui-même.

La résolution du Conseil d'administration suggère en outre que la Commission à instituer à la présente session devrait « étudier les voies et moyens... en vue d'obtenir telles données *qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies* ».

Il semble qu'il serait possible d'utiliser également, en vue de cette étude, la Commission d'experts proposée. Au cours de son examen des rapports annuels, elle serait inévitablement conduite à noter les cas où les informations fournies paraissent être insuffisantes pour une appréciation adéquate de la valeur des conventions. Elle pourrait en conséquence estimer, au cours de cet examen, que les questionnaires devraient être élargis ou que d'autres informations devraient être cherchées au moyen d'autres méthodes. Dans ce cas, les suggestions émises par la Commission seraient sans doute notées par le Directeur et portées à la connaissance du Conseil d'administration.

Les termes de la résolution susindiquée peuvent également avoir trait à la possibilité d'obtenir des informations supplémentaires de la part d'un Gouvernement en particulier, à côté des informations requises dans le questionnaire de la part de tous les Gouvernements ayant ratifié une certaine

The Committee of experts might therefore be, not a committee set up directly by the Conference, but a committee created by the Director, on the instructions of the Conference and with the approval of the Governing Body, to carry out a particular task in view of the technical preparation of one part of the work of the Conference.

The Conference itself would conserve its proper political functions, but it would be advised as to the facts by this technical expert Committee, and it would, either directly, or through one of its own Committees, decide upon its attitude and upon what appropriate action it might take or indicate.

It might be added also that such a report from an independent source would be a useful element in the evaluation of the work accomplished by the International Labour Organisation, an evaluation which it would hardly be proper for the Office itself, as the secretariat of the Organisation, to undertake.

The Governing Body's Resolution further suggests that the Committee to be set up at the present Session should "consider the ways and means... of securing such additional data as may be found desirable to supplement that already available".

It would appear possible to utilise the suggested Committee of experts in this connection also. In its examination of the annual reports it would inevitably be led to note the cases where the information supplied appeared to be insufficient for an adequate appreciation of the value of the Conventions. It might find in the course of its examination, therefore, that the questionnaires should be extended, or that further information should be sought by some other method ; if so, its suggestions in this connection would no doubt be noted by the Director and brought to the attention of the Governing Body.

The terms of the Resolution above might also refer to the possibility of obtaining supplementary information from a particular Government, as distinct from the information asked for in the questionnaire from all Governments which have ratified a given Convention. If the report of the

convention. Dans le cas où il résulterait du rapport des experts ou du résumé du Directeur une difficulté ou une obscurité sur un point particulier, la Commission de la Conférence pourrait désirer obtenir des renseignements supplémentaires. La Commission instituée actuellement estimera peut-être qu'il est désirable d'examiner la procédure à suivre dans un cas de ce genre, et par conséquent d'étudier la possibilité de donner à des Gouvernements l'occasion de fournir à la Conférence des informations supplémentaires lorsqu'une question concernant leur pays est soulevée.

Si le principe de la création d'une Commission d'experts est admis, il reste un certain nombre de questions secondaires qu'il y a lieu de mentionner malgré qu'elles ne semblent pas devoir soulever de problèmes d'importance fondamentale.

Il est à supposer que la Commission sera d'un caractère plus ou moins permanent : il se peut que sa composition soit modifiée de temps en temps si l'occasion se fait sentir de demander des connaissances spéciales de certaines conditions de travail, mais, dans l'ensemble, il paraît préférable que le mandat des personnes qui peuvent être nommées soit d'une durée assez prolongée. La meilleure méthode à suivre pour cette désignation semble être que le Directeur, dont le choix serait guidé par la liste déjà constituée en vertu de l'article 412 et par d'autres considérations de même nature, nomme lui-même les membres avec l'approbation du Conseil d'administration.

3) Note sur la composition et les fonctions de la Commission d'experts proposée pour l'examen des rapports annuels sur l'application des conventions ratifiées, préparée par le Bureau international du Travail.

1° La Note du Bureau sur la résolution du Conseil d'administration concernant l'examen des rapports présentés par les Gouvernements en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles, mentionnait la Commission d'experts proposée dans des termes qui laissaient supposer que cette Commission aurait un caractère plus ou moins permanent.

L'intention de ces termes quelque peu vagues était double. En premier lieu, il est

experts or the summary of the Director indicated a difficulty or an obscurity in a given case, the Committee of the Conference might wish to have supplementary information. The Committee now set up may perhaps think it desirable to examine the procedure to be followed in such a case, and the possibility, for example, of giving Governments the opportunity of supplying supplementary information to the Conference where a question concerning their country comes up.

If the principle of the creation of a Committee of experts be admitted, there remain a number of secondary matters to which reference may be made, though they do not appear to raise questions of major importance.

The Committee would presumably be of a more or less permanent nature: it might be possible to vary its composition from time to time, if occasion appeared to demand a special knowledge of particular conditions of labour; but on the whole the advantages appear to be on the side of a fairly long tenure of membership by the individuals who may be nominated. The best method of nominating them would appear to be that the Director, guided in his choice by the list already formed under Article 412, or by other considerations of a similar nature, should himself appoint the members, with the approval of the Governing Body.

(3) Note on the composition and functions of the proposed Committee of experts to examine the annual reports on the application of ratified Conventions, prepared by the International Labour Office.

(1) The note of the Office on the Resolution of the Governing Body concerning the reports submitted by Governments in accordance with Article 408 of the Treaty of Versailles referred to the proposed Committee of experts as being one presumably of a more or less permanent character.

The intention of this somewhat vague phrase was twofold. It is possible, in the

possible que la Conférence désire autoriser la création d'une telle commission à titre d'expérience, et, dans ce cas, on pourrait suggérer provisoirement une période d'un certain nombre d'années pendant laquelle il serait possible à la Conférence d'apprécier la valeur de l'organisme créé et, si elle le juge opportun, de le modifier.

En second lieu, on a pensé qu'il ne serait pas souhaitable de changer chaque année le personnel de la Commission ; il semble préférable de permettre aux membres de la Commission, une fois désignés, d'acquérir une certaine expérience d'une tâche qui se présentera inévitablement comme difficile et complexe.

2° Les fonctions de cette Commission seraient entièrement d'ordre technique et d'aucune façon d'ordre judiciaire. Les articles 409 et suivants du Traité de Paix n'entrent en jeu, on se le rappelle, que dans les cas de plainte concernant la non-exécution de conventions ratifiées ; la procédure d'examen actuellement proposée n'aura de rapports d'aucune sorte avec le mécanisme d'enquête et de sanctions contenu dans ces articles, et son fonctionnement ne saurait reposer sur des plaintes. Il semble donc qu'il n'y a aucun risque de confusion de fonctions entre la Commission d'experts dont la création est proposée, et les Commissions d'enquête mentionnées dans le Traité de Paix.

Ces considérations paraîtront claires si l'on envisage quelle sera la tâche réelle de la Commission d'experts. Celle-ci devrait, selon le Bureau, remplir, dans son examen des rapports annuels, les fonctions suivantes

a) 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.

Pour remédier à des lacunes de ce genre, la Commission pourrait suggérer à la Conférence que le Conseil d'administration envisage la révision des questionnaires de manière à obtenir une plus grande précision dans les rapports des Gouvernements en général. Si les lacunes se rapportaient aux rapports d'un pays en particulier, la Commission pourrait suggérer que le Bureau demande par correspondance des détails complémentaires qui pourraient être réclamés sans sortir des limites des questionnaires approuvés par le Conseil d'administration.

first place, that the Conference may wish to authorise the creation of such a Committee as an experiment, in which case a period of years may be suggested provisionally, during which time it will be possible for the Conference to appreciate the value of the machinery created, and if it thinks fit, to modify it.

In the second place, it was thought undesirable to change the personnel of the Committee annually ; it seems better to allow the members, once appointed, to gain some experience of what must inevitably be a difficult and complex task.

(2) The functions of the Committee would be entirely technical and in no sense judicial. Article 409 and the following, it will be recalled, are brought into action only in cases of complaint regarding the non-observance of ratified Conventions: the system of examination now proposed is not in any way concerned with the machinery of enquiry and of sanctions contained in those Articles, and its action is not based upon complaints. There does not appear to be any danger therefore of a confusion of function between the proposed Committee of experts and the Committee of Enquiry mentioned in the Treaty of Peace.

This will be clear from a consideration of the real task of the former. In its examination of the annual reports it should, in the view of the Office, perform the following functions :

(a) It will note the cases where the information supplied appears to be inadequate for a complete understanding of the position either generally, or in a particular country.

To remedy any such deficiencies, it may suggest to the Conference that the Governing Body should take into consideration the revision of the questionnaire with a view to securing greater precision in the reports in general. If the deficiencies concern the report of a particular country, it may suggest that the Office ask by correspondence for any further details which, within the limits of the questionnaires approved by the Governing Body, may be demanded.

b) L'examen de la Commission recélera 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.

c) Enfin, la Commission incorporerait les observations qu'elle aurait faites sur ces divers points dans le rapport technique qu'elle présenterait au Directeur et celui-ci communiquerait ce rapport à la Conférence en même temps que le résumé des rapports annuels qu'il a l'obligation de préparer.

On voit qu'il n'est pas et ne peut être question de convoquer les Gouvernements ou leurs représentants devant la Commission ; celle-ci devrait baser son rapport entièrement sur les informations que les Etats se sont engagés à fournir en ratifiant la convention.

3° Quant aux qualités à demander au personnel de la Commission, elles sont indiquées clairement dans la note du Bureau. 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'elles représentent, dans la mesure du possible, les divers degrés du développement industriel et les formes différentes des méthodes industrielles qui se rencontrent parmi les Etats Membres de l'Organisation.

On ne pense pas que ces conditions nécessiteraient un nombre important de membres ; plusieurs raisons font croire que, pour une tâche technique de cette sorte, une Commission relativement restreinte serait plus efficace. Le nombre des membres pourrait peut-être descendre jusqu'à six, mais certainement il n'aurait pas à dépasser dix.

4° Le Secrétariat de la Commission pourrait être recruté parmi le personnel du Bureau. On espère que la Commission pourrait se réunir habituellement au mois de mars, époque à laquelle les rapports annuels ont été reçus.

Il est à présumer que le résumé des rapports annuels préparé par le Directeur aurait à être examiné, en même temps que le rapport de la Commission d'experts, par une Commission que la Conférence instituerait à cette fin chaque année.

(b) Its examination will certainly reveal cases in which different interpretations of the provisions of Conventions appear to be adopted in different countries. The Committee should call attention to such cases.

(c) Finally, it would embody its observations on these subjects in its technical report to the Director, who would communicate this report, along with the summary of the annual reports which he is called upon to make, to the Conference.

It will be seen that there is and can be no question of convoking Governments or their representatives before the proposed Committee, which would base its reports entirely upon the information which the States have undertaken, in ratifying the Convention, to supply.

(3) As to the qualities to be expected from the personnel of the Committee, they are clearly indicated in the note of the Office. Members should be chosen who possess intimate knowledge of labour conditions and of the application of labour legislation. They should be persons of independent standing, and they should be so chosen as to represent as far as possible the varying degrees of industrial development and the variations of industrial method to be found among the States Members of the Organisation.

It is not thought that this would necessitate a large Committee ; for many reasons it would appear that for technical work of this kind a relatively small Committee would be more efficient. The number of Members might be perhaps as low as six, but certainly not more than ten.

(4) The Office would furnish the Secretariat of the Committee, which, it is hoped, would be able to meet usually in the month of March at which time the annual reports will have been received.

It is assumed that the Director's summary and the annual reports, together with the report of the Committee of experts would be examined by a Committee appointed by the Conference for the purpose each year.

Les gouvernements auraient en tout cas les mêmes facilités qu'actuellement pour ajouter, par l'intermédiaire de leurs représentants à la Conférence, toutes observations qu'ils pourraient juger désirable de faire, ou pour dissiper toutes obscurités sur lesquelles la Commission d'experts aurait pu attirer leur attention.

4) Rapport de la Commission de l'article 408¹.

La Commission nommée le 27 mai 1926 par la huitième session de la Conférence internationale du Travail, afin d'étudier les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles, a l'honneur de soumettre le rapport suivant.

A sa séance d'ouverture, la Commission a élu comme président M. Humbert Wolfe, délégué gouvernemental de la Grande-Bretagne, et, comme vice-présidents, M. Vogel, délégué patronal de l'Allemagne, et M. Pugh, délégué ouvrier de la Grande-Bretagne.

L'objet des travaux de la Commission se trouvait formulé dans une résolution que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail avait adoptée, sur la proposition du représentant gouvernemental de la Grande-Bretagne, au cours de sa trentième session tenue en janvier 1926, et dont le texte avait été communiqué par le Bureau aux gouvernements des Etats Membres par une lettre-circulaire en date du 4 mars 1926.

Le texte de cette résolution était conçu comme suit:

Le Conseil d'administration, considérant que les rapports présentés par les Etats Membres de l'Organisation, en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles, sont de la plus haute importance,

et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications,

suggère que la Conférence charge une Commission d'étudier les voies et moyens en vue d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies.

La Commission était également saisie : 1° d'une Note sur la résolution précédente, préparée par le Bureau international du

Governments would of course have the same opportunities as at present of adding, through their representatives at the Conference itself, any information they may think desirable to make, or of clearing up any obscurities to which the Committee of experts might have drawn attention.

(4) Report of the Committee on Article 408¹.

The Committee appointed by the Eighth Session of the International Labour Conference on 27 May 1926 to examine the methods by which the Conference can make use of the reports submitted under Article 408 of the Treaty of Versailles has the honour to present the following report.

At its opening sitting the Committee elected Mr. Humbert Wolfe, British Government Delegate, to be its Chairman, and Mr. Vogel, German Employers' Delegate, and Mr. Pugh, British Workers' Delegate, to be its Vice-Chairmen.

The terms of reference of the Committee were contained in a Resolution which the Governing Body of the International Labour Office had adopted, on the motion of the British Government Representative, at its Thirtieth Session in January 1926, and the text of which had been communicated by the Office to the Governments of the Members by circular letter of 4 March 1926.

The Resolution is as follows :

The Governing Body,

Considering that the reports rendered by States Members of the Organisation under Article 408 of the Treaty of Versailles are of the utmost importance,

And that careful examination of the information contained therein is calculated to throw light upon the practical value of the Conventions themselves and to further their general ratification,

Suggests that the Conference should appoint a Committee to consider the ways and means of making the best and fullest use of this information and of securing such additional data as may be found desirable to supplement that already available.

The Committee had also before it (1) a Note on this Resolution prepared by the International Labour Office the text of

¹ Voir *Compte rendu*, pp. 238-244 et 247-260.

¹ See *Proceedings*, pp. 238-244 and 247-260.

Travail et dont le texte a été reproduit dans le *Compte rendu provisoire* N° 3, pages II-VII; 2° d'une seconde Note, que l'on trouvera annexée au présent rapport, sur la composition et les fonctions de la Commission d'experts dont la création avait été suggérée par le Bureau; cette seconde note avait été préparée pour répondre à des demandes présentées par les membres de la Commission au cours de sa première séance¹. Enfin, la Commission eut l'opportunité d'entendre les explications verbales données par le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint de la Conférence sur la façon dont ils concevaient les meilleurs moyens de réaliser les desiderata exprimés dans la résolution du Conseil d'administration.

Au cours des discussions préliminaires de la Commission, la situation actuelle concernant l'utilisation des rapports annuels soumis en vertu de l'article 408 fut exposée comme étant la suivante :

L'article 408 du Traité de Versailles stipule : a) que les États Membres devront présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par eux pour mettre à exécution les conventions auxquelles ils ont adhéré; b) que ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier; c) que le Directeur du Bureau international du Travail présentera un résumé de ces rapports à la Conférence.

En exécution de ces dispositions, les États Membres transmettent annuellement au Bureau, suivant les formulaires approuvés par le Conseil d'administration, des rapports dont le nombre s'accroît sans cesse, au fur et à mesure que celui des ratifications augmente, et, depuis plusieurs années, le Directeur a présenté à la Conférence, dans la seconde partie de son Rapport, des résumés de ces rapports annuels. Cependant les rapports n'ont pas été examinés par la Conférence, ou tout au plus ont-ils été mentionnés au passage dans les discours individuels de certains délégués. Les discussions dont le Rapport du Directeur a été l'occasion ont porté presque exclusivement sur la question de la ratification des conventions, sans toucher à la question de l'application des conventions par les pays qui les ont ratifiées.

¹ Pour le texte de ces deux notes, voir sous le numéro 2) et 3) de la présente annexe.

which was printed in the *Provisional Record* No. 3, pp. II-VII; and (2) a further Note, attached to this report, on the composition and functions of the Committee of experts suggested by the Office which was prepared in response to requests made by the members of the Committee during the first sitting¹. Finally, the Committee had the advantage of hearing verbal explanations by the Secretary-General and the Deputy-Secretary-General of the Conference of their views on the best manner of realising the desiderata expressed in the Governing Body's Resolution.

In the course of the Committee's preliminary discussions the existing situation with regard to the utilisation of the annual reports under Article 408 was shown to be as follows :

Article 408 of the Treaty of Versailles provides (a) that the Member States shall make an annual report to the International Labour Office on the measures they have taken to give effect to the provisions of Conventions to which they are parties; (b) that these reports shall be made in such form and shall contain such particulars as the Governing Body may request; and (c) that the Director of the International Labour Office shall lay a summary of these reports before the Conference.

In pursuance of these provisions, the Member States are forwarding annually to the Office, in the form approved by the Governing Body, reports the numbers of which constantly increase as the number of ratifications increases, and for several years the Director has submitted summaries of these reports to the Conference in the Second Part of his Report. Nevertheless, the reports have not been considered by the Conference, or at the best have only been given passing reference in the speeches of individual Delegates. The discussions of the Director's Report have turned almost exclusively on the question of ratifications of Conventions, leaving untouched the question of the application of Conventions by the countries which have ratified them.

¹ For the text of these two Notes, see under (2) and (3) of this Appendix.

Or la question de l'application des conventions est au moins aussi importante que celle des ratifications, et si l'on veut que les discussions dont le Rapport du Directeur fournit l'occasion aux sessions successives de la Conférence remplissent réellement un rôle efficace dans cet ordre d'idées, on doit trouver des moyens de concentrer plus intensément l'attention sur ce côté de l'activité de l'Organisation.

Il n'est pas difficile d'apercevoir pourquoi la question de l'application des conventions, dont l'importance est reconnue unanimement, n'a pas jusqu'à présent réussi à retenir l'attention de la Conférence. La raison doit en être cherchée plus particulièrement dans l'étendue et dans la complexité technique du résumé des rapports annuels, qui constitue la seconde partie du Rapport du Directeur. Si l'on veut que les informations sur l'application des conventions qui sont données dans ce résumé puissent fournir la base d'une discussion par la Conférence, elles devraient être préparées sous une forme plus assimilable et de façon à concentrer l'attention sur les points qui peuvent être discutés de la manière la plus utile et la plus profitable.

Sur ces constatations, votre Commission a été en somme unanime. A sa seconde séance, la Commission fut donc en mesure d'adopter une résolution présentée par M. Cousins, délégué gouvernemental de l'Afrique du Sud, qui acceptait provisoirement le principe de l'institution d'une commission spéciale, sous la réserve que les fonctions du nouvel organisme proposé seraient définies subséquemment à la satisfaction de la Commission. Les seules divergences d'opinion qui se manifestèrent sur ce point au sein de la Commission portaient sur la question de savoir s'il n'eût pas été préférable d'examiner en premier lieu les fonctions de l'organisme proposé. Mais une proposition présentée en ce sens par M. Cort van der Linden (délégué patronal des Pays-Bas) fut rejetée, et la résolution de M. Cousins fut alors adoptée dans les termes suivants:

La Commission accepte provisoirement le principe de la nomination d'une commission chargée d'examiner l'application des conventions ratifiées par les Etats Membres; mais elle ne confirmera cette résolution et ne recommandera définitivement la nomination d'une telle commission que lorsque les fonctions de celle-ci auront été définies à la satisfaction de la Commission et de manière à éviter toute infraction aux droits reconnus dans le Traité de Paix.

Les deux Notes présentées par le Bureau international du Travail et commentées par

But the question of the application of Conventions is at least as important as that of ratifications, and if the discussions of the Director's Report at the Sessions of the Conference are really to fulfil a useful purpose in this connection some means must be found of focussing more attention upon this aspect of the work of the Organisation.

It is not difficult to perceive why the question of the application of Conventions, the importance of which is after all universally recognised, has hitherto failed to arrest the attention of the Conference. The reason is to be found more particularly in the extent and technical complexity of the summary of the annual reports which constitutes the Second Part of the Director's Report. If the information concerning the application of Conventions given in the summary is to form the basis of discussion by the Conference, it must be prepared in a more digested form, a form which will concentrate attention upon those points which can most usefully and profitably be discussed.

Upon these findings your Committee was practically unanimous. At its second sitting, therefore, the Committee was able to adopt a resolution, submitted by Mr. Cousins, South African Government Delegate, agreeing provisionally to the appointment of a special Committee, subject to the functions of the proposed new body being subsequently defined to the satisfaction of the Committee. The only differences of opinion within the Committee on this point related to the question whether it would not have been better to consider the functions of the proposed body first. A motion by Mr. Cort van der Linden (Netherlands Employers' Delegate) to this effect was, however, defeated, and Mr. Cousins' resolution was then adopted in the following terms:

That this Committee agrees provisionally to the principle of the appointment of a Commission to examine the application of the ratification of Conventions by Member nations, but will only confirm this resolution and recommend the appointment of such a Commission when its functions have been defined to the satisfaction of the Committee and are found not to infringe any Treaty rights.

The two Notes submitted by the International Labour Office and elaborated by the

les discours du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint concluaient : a) en faveur de la désignation par le Directeur, à titre d'expérience pour une période de plusieurs années et avec l'approbation du Conseil d'administration, d'une Commission technique composée de six experts au moins ou de dix au plus ; b) que le rôle de cette Commission serait d'examiner les rapports annuels en vue de noter les lacunes et les obscurités des rapports ainsi que les divergences constatées dans l'application par les différents pays des dispositions des conventions ; et c) de fournir au Directeur un rapport sur ces sujets. Il était suggéré en outre que le Directeur devrait présenter à la Conférence le rapport de cette Commission d'experts en même temps que le résumé qu'il doit faire lui-même des rapports annuels, et qu'une Commission de la Conférence serait instituée chaque année pour examiner ce rapport technique et le résumé des rapports des Etats.

Certaines appréhensions furent manifestées par plusieurs membres de la Commission sur le point de savoir si les fonctions ainsi déterminées ne pourraient pas être de nature à porter atteinte à la souveraineté des Etats Membres ou aux droits des autres organes prévus dans le Traité. Mais il fut reconnu que la Commission d'experts 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. 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. Le sentiment de la Commission fut que les fonctions positives de la Commission d'experts pourraient être définies conformément aux termes du paragraphe 2 de la seconde Note présentée par le Bureau ; ce paragraphe, après un amendement apporté par la Commission à l'alinéa c), se lisait comme suit :

(2) Les fonctions de cette commission seraient entièrement d'ordre technique et d'aucune façon d'ordre judiciaire. Les articles 409 et suivants du Traité de Paix n'entrent en jeu, on se le rappelle, qu'en cas de plainte concernant la non-exécution des conventions ratifiées ; la procédure d'examen actuellement proposée n'aura de rapports d'aucune sorte avec le mécanisme d'enquête et de sanctions contenu dans ces articles, et son fonctionnement ne saurait reposer sur des plaintes. Il semble donc qu'il n'y a aucun risque de confusion d.

speeches of the Secretary-General and the Assistant Secretary-General concluded in favour of (a) the appointment by the Director, as an experiment for a period of several years and with the approval of the Governing Body, of a technical Committee of not less than six or more than ten experts ; (b) that its function would be to examine the annual reports with a view to noting deficiencies and obscurities in the reports and differences in the application of the provisions of Conventions by different countries ; and (c) to report upon these matters to the Director. It was further suggested that the Director should submit the report of this Committee of experts to the Conference together with his summary of the annual reports, and that a Committee of the Conference should be appointed each year to consider this technical report and the summary.

Some fear was expressed by certain members of the Committee as to whether the functions thus outlined might not be such as to trespass upon the sovereign rights of the States Members, or upon the powers of the other organs provided for in the Treaty. It was agreed however that the Committee of experts would have no judicial capacity nor would it be competent to give interpretations of the provisions of the Conventions nor to decide in favour of one interpretation rather than of another. It could not therefore encroach upon the functions of the Commissions of Enquiry and of the Permanent Court of International Justice in regard to complaints regarding the non-observance of ratified Conventions or in regard to their interpretation. In the Committee's view, the functions of the Committee of experts could be defined positively in the terms of paragraph 2 of the second Note submitted by the Office, which, with an amendment made by the Committee to sub-paragraph (c), reads as follows :

(2) The functions of the Committee would be entirely technical and in no sense judicial. Article 409 and the following, it will be recalled, are brought into action only in cases of complaint regarding the non-observance of ratified Conventions: the system of examination now proposed is not in any way concerned with the machinery of enquiry and of sanctions contained in these Articles, and its action is not based upon complaints. There does not appear to be any danger therefore of a confusion of function between the

fonctions entre la Commission d'experts dont la création est proposée et les Commissions d'enquête mentionnées dans le Traité de Paix.

Ces considérations paraîtront claires si l'on envisage quelle sera la tâche réelle de la Commission d'experts. Celle-ci devrait, selon le Bureau, remplir, dans son examen des rapports annuels, les fonctions suivantes :

a) 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.

Pour remédier à des lacunes de ce genre, la Commission pourrait suggérer à la Conférence que le Conseil d'administration envisage la révision des questionnaires de manière à obtenir une plus grande précision dans les rapports des gouvernements en général. Si les lacunes se rapportaient aux rapports d'un pays en particulier, la Commission pourrait suggérer que le Bureau demande par correspondance des détails complémentaires qui pourraient être réclamés sans sortir des limites des questionnaires approuvés par le Conseil d'administration.

b) 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.

c) Enfin, la Commission présenterait un rapport technique au Directeur et celui-ci communiquerait ce rapport à la Conférence en même temps que le résumé des rapports annuels qu'il a l'obligation de préparer.

On voit qu'il n'est pas et ne peut être question de convoquer les gouvernements ou leurs représentants devant la Commission ; celle-ci devrait baser son rapport entièrement sur les informations que les Etats se sont engagés à fournir en ratifiant la convention.

Ayant ainsi défini les fonctions du nouvel organisme, la Commission procéda ensuite à l'examen de la nature de cet organisme et de la question de savoir s'il faudrait nommer une ou deux commissions. Certains membres estimèrent qu'une résolution demandant qu'une commission spéciale de la Conférence soit nommée chaque année pour examiner le résumé des rapports annuels présentés par le Directeur, pourrait suffire ; ils faisaient ressortir que le travail d'analyse préliminaire que l'on proposait de confier à un corps d'experts pourrait être exécuté par le Directeur et son personnel. En réponse à cet argument, on fit remarquer que les fonctions du Directeur étaient strictement limitées par le Traité de paix et que l'on s'exposait au risque de voir accuser le Directeur et le Bureau de dépasser leurs pouvoirs ; en outre, il semblait désirable que le Directeur fût aidé dans une tâche qui doit évidemment se révéler parfois difficile et délicate, par un organisme complètement impartial qui échapperait à tout soupçon de se laisser conduire par des considérations autres que celles d'une nature purement technique.

A ce stade de la discussion, les points de vue des membres de la commission trouvèrent leur formule précise dans plusieurs résolutions : 1° une résolution de M. Pfister,

proposed Committee of experts and the Committees of Enquiry mentioned in the Treaty of Peace.

This will be clear from a consideration of the real task of the former. In its examination of the annual reports it should, in the view of the Office, perform the following functions :

(a) It will note the cases where the information supplied appears to be inadequate for a complete understanding of the position either generally, or in a particular country.

To remedy any such deficiencies, it may suggest to the Conference that the Governing Body should take into consideration the revision of the questionnaires with a view to securing greater precision in the reports in general. If the deficiencies concern the report of a particular country, it may suggest that the Office ask by correspondence for any further details, which, within the limits of the questionnaires approved by the Governing Body, may be demanded.

(b) Its examination will certainly reveal cases in which different interpretations of the provisions of Conventions appear to be adopted in different countries. The Committee should call attention to such cases.

(c) Finally, it would present a technical report to the Director, who would communicate this report, along with the summary of the annual reports which he is called upon to make, to the Conference.

It will be seen that there is and can be no question of convoking Governments or their representatives before the proposed Committee, which would base its reports entirely upon the information which the States have undertaken, in ratifying the Convention, to supply.

Having thus defined the functions of the new body, the Committee proceeded to consider what its nature should be, and whether one or two Committees should be appointed. It was held by some members that a resolution calling for the appointment each year of a special Committee of the Conference to consider the Director's summary of the Article 408 Reports should suffice ; the preliminary work of analysis which it was proposed to confide to a Committee of experts could, it was urged, be carried out by the Director and his staff. In reply to this argument it was pointed out that the function of the Director was strictly limited by the Treaty of Peace and that there might be a danger of the Director and the Office being accused of exceeding that function ; moreover it seemed desirable that the Director should be aided in a task which must inevitably be at times difficult and delicate, by a completely impartial body which could not be subject to the suggestion that it might be affected by considerations other than those of a technical nature.

At this stage the views of the members of the Committee were put into definite form by resolutions submitted by (1) Mr. Pfister, Swiss Government Delegate, sug-

délégué gouvernemental de la Suisse, qui suggérait la nomination par le Directeur, avec l'approbation du Conseil d'administration, d'une commission technique de six membres désignés provisoirement pour une période de trois années; 2° une résolution de M. Cort van der Linden, délégué patronal des Pays-Bas, qui recommandait la nomination annuelle d'une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports soumis en vertu de l'article 408, demandait au Conseil d'administration d'examiner l'opportunité d'instituer, sous sa responsabilité, une commission d'experts dans le but de faciliter les travaux de la commission de la Conférence, et priait enfin le Conseil, s'il était d'avis que la création d'une telle commission n'était pas opportune, d'exposer ses raisons dans un rapport à la dixième Conférence; 3° une résolution de M. Gérard, conseiller technique du délégué patronal de Belgique, qui recommandait la nomination annuelle d'une commission de la Conférence chargée d'examiner la partie du Rapport du Directeur relative aux rapports des Etats et d'attirer l'attention de la Conférence sur l'importance de cette partie ainsi que sur les améliorations qui pourraient être apportées à la forme des rapports annuels; enfin, 4° une résolution de M. Waline, conseiller technique du délégué patronal français, qui recommandait aussi la nomination, à chaque session de la Conférence, d'une commission spéciale de la Conférence, invitait le Directeur à fournir à cette commission toutes explications utiles et priait le Conseil d'administration d'examiner par quels moyens le travail de cette commission pourrait être utilement préparé, dans les limites prévues par le Traité, soit par le Bureau lui-même, soit, suivant les circonstances, par les experts qui paraîtraient qualifiés.

Les résolutions présentées par M. Gérard et par M. Waline furent retirées en faveur de celle de M. Cort van der Linden et, en conséquence, le Président invita la commission à se prononcer sur les résolutions de M. Pfister et de M. Cort van der Linden, dans l'ordre suivant :

1° La première partie de la résolution de M. Cort van der Linden, qui était le seul texte dont la Commission fût actuellement saisie et où fût posée la question de la nomination annuelle d'une commission de la Conférence chargée d'examiner les rapports présentés en vertu de l'article 408. Cette proposition fut adoptée par 28 voix contre 3,

gesting the appointment by the Director with the approval of the Governing Body of a technical Committee of six experts for a provisional period of three years; (2) by Mr. Cort van der Linden, Netherlands Employers' Delegate, recommending the appointment each year of a Committee of the Conference to examine the summaries of the reports rendered under Article 408 and asking the Governing Body to consider the expediency of setting up under its responsibility a Committee of experts to facilitate the work of the Committee of the Conference—the Governing Body to report to the Tenth Session of the Conference if it did not consider the appointment of such a Committee expedient and to give its reasons for this opinion; (3) by Mr. Gerard, Belgian Employers' Adviser, recommending the appointment each year of a Committee of the Conference to examine the part of the Director's Report relating to the annual reports and to call the attention of the Conference to the importance of this part and to the improvements which might be made in the form of the annual reports; and (4) by Mr. Waline, French Employers' Adviser, also recommending the appointment each year of a special Committee of the Conference, inviting the Director to furnish the Committee with all necessary assistance, and requesting the Governing Body to consider the manner in which the work of the Committee could be adequately prepared within the limits of the provisions of the Treaty, either by the Office itself, or, if necessary, by properly qualified experts.

The resolutions proposed by Mr. Gerard and Mr. Waline were, however, withdrawn in favour of that presented by Mr. Cort van der Linden, and the Chairman therefore invited the Committee to vote on Mr. Pfister's and Mr. Cort van der Linden's resolutions in the following order :

(1) The first part of Mr. Cort van der Linden's resolution, as this was the only proposal before the meeting relating to the appointment each year of a Committee of the Conference to examine the reports under Article 408—this was adopted by 28 votes to 3;

2° La deuxième partie de la proposition de M. Cort van der Linden, qui constituait un amendement à la proposition de M. Pfister. Cette partie fut rejetée par 18 voix contre 13.

3° Enfin, après le rejet de la seconde partie de la résolution de M. Cort van der Linden, la résolution de M. Pfister, amendée de manière à préciser que la Commission d'experts proposée devrait être nommée par le Conseil d'administration et à rendre la rédaction plus élastique en ce qui concerne le nombre des membres et la durée de l'essai. Cette résolution fut adoptée par 23 voix contre 6.

En conséquence, la Commission a l'honneur de soumettre à l'examen de la Conférence le projet de résolution qui suit :

PROJET DE RÉOLUTION.

La huitième session de la Conférence internationale du Travail,

considérant que les rapports présentés par les Etats Membres de l'Organisation en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles sont de la plus haute importance,

et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications,

recommande d'instituer chaque année une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408,

et charge le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de nommer, à titre d'essai pour une période de deux ou trois ans, une commission technique de six à huit membres ayant pour mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies ; cette Commission devra également présenter au Directeur un rapport qu'il annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la Conférence en vertu de l'article 408.

Genève, le 1^{er} juin 1926.

(Signé) Humbert WOLFE, *Président*.

(2) The second part of Mr. Cort van der Linden's resolution as an amendment to Mr. Pfister's resolution—this was rejected by 18 votes to 13;

(3) Finally, as the second part of Mr. Cort van der Linden's resolution was not adopted, Mr. Pfister's resolution, amended to make it clear that the proposed Committee of Experts should be appointed by the Governing Body, and to make the wording more elastic as regards the number of members of the Committee and the duration of the experiment, was adopted by 23 votes to 6.

The Committee has, therefore, the honour to submit the following draft Resolution for the consideration of the Conference :

DRAFT RESOLUTION.

The Eighth Session of the International Labour Conference,

Considering that the reports rendered by the States Members of the Organisation under Article 408 of the Treaty of Versailles are of the utmost importance,

And that careful examination of the information contained therein is calculated to throw light upon the practical value of the Conventions themselves and to further their general ratification,

Recommends that a Committee of the Conference should be set up each year to examine the summaries of the reports submitted to the Conference in accordance with Article 408,

And requests the Governing Body of the International Labour Office to appoint, as an experiment and for a period of two or three years, a technical Committee of experts, consisting of six or eight members, for the purpose of making the best and fullest use of this information and of securing such additional data as may be found desirable to supplement that already available, and of reporting thereon to the Director who will annex this report to his summary of the annual reports presented to the Conference under Article 408.

Geneva, 1 June 1926.

(Signed) Humbert WOLFE, *Chairman*.

Document n° 73

CIT, 8^e session, 1926, Compte-rendu des travaux, annexe VII: résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles, p. 429



SOCIÉTÉ DES NATIONS
LEAGUE OF NATIONS

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

INTERNATIONAL LABOUR
CONFERENCE

HUITIÈME SESSION

EIGHTH SESSION

GENÈVE — GENEVA
1926

VOLUME I. — PREMIÈRE, DEUXIÈME ET TROISIÈME PARTIES.

VOLUME I. — FIRST, SECOND AND THIRD PARTS.



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
GENÈVE — GENEVA

1926

ANNEXE VII. — APPENDIX VII.

Résolutions adoptées par la Conférence.

Resolutions adopted by the Conference.

1) Résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles, soumise par la Commission de l'article 408¹.

La huitième session de la Conférence internationale du Travail,

considérant que les rapports présentés par les Etats Membres de l'Organisation en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles sont de la plus haute importance,

et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications,

recommande d'instituer chaque année une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408,

et charge le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de nommer, à titre d'essai pour une période de un, deux ou trois ans, une commission technique de six à huit membres ayant pour mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration et qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies ; cette Commission devra présenter au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis de ce Conseil, annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la Conférence en vertu de l'article 408.

¹ Voir *Compte rendu*, pp. 238-244, 247-260 et Annexe V.

(1) Resolution concerning the methods by which the Conference can make use of the reports submitted under Article 408 of the Treaty of Versailles, submitted by the Committee on Article 408¹.

The Eighth Session of the International Labour Conference,

Considering that the reports rendered by the State Members of the Organisation under Article 408 of the Treaty of Versailles are of the utmost importance,

And that careful examination of the information contained therein is calculated to throw light upon the practical value of the Conventions themselves and to further their general ratification,

Recommends that a Committee of the Conference should be set up each year to examine the summaries of the reports submitted to the Conference in accordance with Article 408,

And requests the Governing Body of the International Labour Office to appoint, as an experiment and for a period of one, two or three years, a technical Committee of experts, consisting of six or eight members, for the purpose of making the best and fullest use of this information and of securing such additional data as may be provided for in the forms approved by the Governing Body and found desirable to supplement that already available, and of reporting thereon to the Governing Body, which report the Director, after consultation with the Governing Body, will annex to his summary of the annual reports presented to the Conference under Article 408.

¹ See *Proceedings*, pp. 238-244, 247-260 and Appendix V.

Document n° 74

Procès-verbaux de la 103^e session du Conseil d'administration, décembre 1947, Questions résultant de l'examen des rapports annuels sur l'application des conventions et de l'élargissement du mandat de la Commission d'experts, pp. 58-60



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

PROCÈS-VERBAUX

DE LA

103^{ME} SESSION

DU

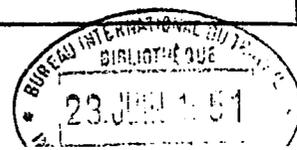
CONSEIL D'ADMINISTRATION

GENÈVE — 12-15 DÉCEMBRE 1947



Cop. 4

570218



Groupe des employeurs :

Sir John FORBES WATSON.
 M. ZELLERBACH.
 M. WALINE.

Suppléants : M. ERULKAR.
 M. FENNEMA.

Groupe des travailleurs :

Sir Joseph HALLSWORTH.
 M. JOUHAUX.
 M. FENTON.

Suppléants : M. FINET.
 M. JOSHI.
 M. NORDAHL.

DOUZIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Questions résultant de l'examen des rapports annuels sur l'application des conventions et de l'élargissement du mandat de la Commission d'experts

M. G. A. Johnston (*Sous-directeur général*) rappelle que cette question est soumise au Conseil d'administration à la suite des décisions prises par la Conférence à sa 30^{me} session. La Commission de l'application des conventions de la Conférence a consacré une attention toute particulière à la situation en matière d'application des conventions, et a fait certaines suggestions visant à améliorer les conditions dans lesquelles la Commission d'experts accomplit sa tâche. D'autre part, la Conférence a modifié le texte de l'article 7 de son Règlement en vue de permettre à la Commission de l'application des conventions de la Conférence de prendre connaissance des informations et rapports supplémentaires présentés conformément aux articles 19 et 35 de la Constitution amendée.

Il s'agit maintenant d'élargir de façon correspondante le mandat de la Commission d'experts. Il se bornera à signaler les points sur lesquels le Conseil est appelé à prendre une décision.

A la Commission de la Conférence, en 1947, il a été suggéré qu'en raison des conditions particulières dans lesquelles fonctionne la Commission d'experts, il conviendrait d'examiner la possibilité de prévoir une rémunération adéquate de ses membres. La note du Bureau indique que l'examen de cette question pourrait être ajourné jusqu'au moment où le Bureau pourrait présenter au Conseil une note plus détaillée sur le sujet.

On a suggéré d'autre part que la Commission d'experts dispose de plus de temps pour accomplir sa tâche. Déjà le Conseil d'administration, lors de sa 102^{me} session, a estimé qu'il convenait de donner aux experts plus d'une semaine pour faire leur travail. Il est suggéré que désormais la Commission d'experts dispose de neuf jours ouvrables.

La note du Bureau signale la possibilité, qui avait été déjà envisagée avant la guerre, de donner aux gouvernements qui le désirent l'occasion de fournir directement à la Commission d'experts des renseignements supplémentaires concernant l'application des conventions. La note du Bureau suggère que l'attention des gouvernements soit attirée sur la possibilité qu'ils ont de faire usage de cette faculté.

La note du Bureau envisage que le Conseil d'administration procède à un examen annuel d'ensemble des conclusions auxquelles ont abouti la Commission d'experts et la Commission de la Conférence. A cet effet, le document que prépare le Bureau après chacune des sessions générales de la Conférence au sujet de l'application des décisions de la Conférence pourrait être soumis formellement au Conseil d'administration à sa session d'automne.

Quant au mandat de la Commission d'experts, la note du Bureau suggère qu'afin de tenir compte de la revision de l'article 7 du Règlement de la Conférence et de

l'élargissement consécutif des fonctions tant de la Commission de l'application des conventions de la Conférence que de la Commission d'experts, celle-ci soit connue à l'avenir sous le nom de « Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ». Cette commission serait appelée à examiner les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution, les informations concernant les conventions et recommandations communiquées conformément à l'article 19 de la Constitution et les informations et rapports sur les mesures prises par les membres en vertu de l'article 35 de la Constitution. La Commission d'experts établirait un rapport qui, comme c'est la pratique actuellement, serait communiqué au Conseil d'administration et à la Conférence.

D'autres propositions ont été faites en vue de renforcer la Commission d'experts. Le Bureau envisage de soumettre au Conseil des propositions à cet égard, après qu'auront été prises les décisions concernant la périodicité des rapports à fournir par les gouvernements sur les conventions non ratifiées et les recommandations, et après que la Commission d'experts aura pu elle-même discuter ses méthodes de travail.

M. Burton demande des précisions quant aux rapports que les gouvernements sont tenus de présenter conformément à l'article 22 de la Constitution. Actuellement, le Bureau invite les gouvernements à fournir ces rapports pour le 30 novembre au plus tard. Il aimerait savoir quelle est la situation pour l'année 1947. Il suggère en outre que le Conseil insiste auprès des gouvernements sur la nécessité de fournir ces rapports à temps pour qu'ils puissent être utilement examinés par la Commission d'experts, ce qui faciliterait le travail de la Commission de la Conférence. A cet égard, la situation a été peu satisfaisante dans le passé.

Le paragraphe 11 de la note du Bureau signale les difficultés qu'ont rencontrées certains gouvernements pour présenter leurs rapports. Toutefois, ces difficultés n'affectent qu'un nombre limité de pays. Or, certains États qui n'ont pas souffert de la guerre ne fournissent pas à temps leurs rapports. Il lui paraît que les employeurs et les travailleurs des pays intéressés pourraient exercer une certaine pression à cet égard, car il importe que tous les rapports puissent être examinés par la Commission d'experts et par la Commission de la Conférence.

Au sujet de la rémunération éventuelle des experts, il souligne que ces experts sont désignés à titre purement personnel, et que les services rendus par eux sont comparables à ceux que peuvent rendre des vérificateurs des comptes. Il importe de tenir compte de cette considération pour se prononcer au sujet de la rémunération envisagée. La situation est très différente pour d'autres commissions d'experts, dont les membres sont souvent des représentants de gouvernements qui continuent à recevoir un traitement pendant qu'ils participent aux réunions de ces commissions.

Il insiste sur la nécessité de donner aux experts tout le temps nécessaire pour examiner les nombreux documents dont ils sont saisis et pour procéder à des discussions approfondies. La note du Bureau donne l'impression que l'essentiel du travail est fait par le Bureau, et que la Commission d'experts se réunit pour une courte session seulement pour éclaircir quelques points d'ordre général. A son avis, la Commission d'experts doit avoir le même caractère qu'un organe de vérification des comptes. Certes, le Bureau doit fournir toute l'aide nécessaire à la Commission d'experts, mais c'est celle-ci qui conserve la responsabilité de la tâche qui lui est dévolue.

Il ne pense pas qu'il soit suffisant de prévoir que la durée des sessions de la Commission d'experts sera désormais de neuf jours ouvrables. Cette durée est trop restreinte si l'on tient compte du fait que la Commission sera appelée désormais à examiner la situation non seulement des conventions ratifiées, mais également des conventions non ratifiées et des recommandations.

Il demande que la note du Bureau ainsi que les observations présentées au cours du débat devant le Conseil soient signalées à l'attention de la Commission d'experts lors de sa prochaine réunion. Les experts devraient être appelés à exprimer leurs vues quant aux méthodes à suivre pour leur permettre d'accomplir utilement leur tâche. Ainsi, le Conseil d'administration serait en mesure, à une date ultérieure, de se prononcer en toute connaissance de cause sur les moyens qui permettraient à la Commission de s'acquitter de ses fonctions de façon pleinement satisfaisante.

M. G. A. Johnston (*Sous-directeur général*) indique que le Bureau a déjà reçu plus de 200 rapports, ce qui constitue la proportion la plus élevée de rapports reçus à la même époque de l'année depuis le début de la guerre. Le Bureau enverra une lettre de rappel aux gouvernements qui n'ont pas encore communiqué leurs rapports.

Pour ce qui est de la procédure d'examen des rapports, les experts s'entendent entre eux pour se répartir la tâche d'examiner les divers groupes de questions, chaque expert étant plus particulièrement chargé de l'examen des rapports relatifs à une catégorie déterminée de conventions. L'expert intéressé devient rapporteur pour ce groupe de questions. Les rapports reçus des gouvernements sont communiqués par le Bureau trois ou quatre mois à l'avance à chacun des experts intéressés, qui a donc le temps d'examiner à fond les rapports avant la réunion de la Commission. Lors de cette réunion, les membres de la Commission ont à leur disposition l'ensemble des rapports et chaque membre peut examiner les rapports pour lesquels il n'est pas rapporteur. Pendant la durée de la session, les experts procèdent à un échange de vues sur les rapports, sur la base des observations et suggestions présentées par les rapporteurs qui ont examiné chaque groupe de rapports. La Commission d'experts a elle-même exprimé l'opinion que neuf jours ouvrables suffiraient pour sa prochaine réunion, mais a envisagé la possibilité de prévoir une durée plus longue pour ses sessions lorsqu'elle sera appelée à assumer les nouvelles fonctions qui lui sont assignées en vertu de la Constitution révisée.

Le Bureau ne manquera pas de communiquer à la Commission d'experts la note soumise au Conseil, ainsi que le procès-verbal de la discussion en cours, pour répondre au désir formulé par M. Burton.

En réponse à une question de M. Burton, M. G. A. Johnston indique que le nombre total des rapports dus par les gouvernements pour l'année 1947 s'élève à 765.

Le Conseil d'administration approuve les suggestions contenues dans la note du Bureau, ainsi que la proposition faite par M. Burton.

DIX-NEUVIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Composition des commissions

Commission d'experts pour l'application des conventions.

Le Directeur général indique que le Conseil est appelé à renouveler le mandat de cinq membres de la Commission. Le D^r Tan n'ayant pas été en mesure de participer aux sessions de la Commission, il n'est pas proposé de renouveler son mandat. Après consultation du gouvernement chinois, le Bureau suggère la désignation d'un membre chinois en la personne du D^r Chen Ta.

M. Joshi demande que le Bureau poursuive activement ses efforts en vue de la désignation d'un expert ressortissant d'un territoire non métropolitain comme membre de la Commission d'experts pour l'application des conventions.

Le Directeur général indique que le Bureau avait trouvé un candidat présentant toutes les qualités requises mais qui, malheureusement, a été appelé à de nouvelles fonctions qui rendaient difficile pour lui de faire partie de la Commission d'experts. Il espère être en mesure de présenter une nouvelle candidature au Conseil à sa prochaine session.

Le Conseil d'administration approuve les désignations ci-après à cette Commission :
Commission d'experts pour l'application des conventions.

a) *Renouvellement de mandats :*

Sir Atul CHATTERJEE (Indien).

M. William RAPPARD (Suisse).

M. Georges SCALLE (Français).

M. Paul TSCHOFFEN (Belge).

M. Charles E. WYZANSKI Jr. (Etats-Unis).

Le mandat du D^r Tan (Chinois) n'est pas renouvelé.

Document n° 75

Procès-verbaux de la 103^e session du Conseil d'administration, décembre 1947, Questions résultant de l'examen des rapports annuels sur l'application des conventions et de l'élargissement du mandat de la Commission d'experts, pp. 174-180



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

PROCÈS-VERBAUX

DE LA

103^{ME} SESSION

DU

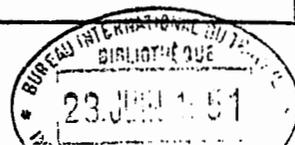
CONSEIL D'ADMINISTRATION

GENÈVE — 12-15 DÉCEMBRE 1947



Cop. 4

570218



ANNEXE XII

DOUZIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

QUESTIONS RÉSULTANT DE L'EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS SUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET DE L'ÉLARGISSEMENT DU MANDAT DE LA COMMISSION D'EXPERTS

1. Conformément à la procédure d'avant-guerre, le Conseil d'administration est appelé à traiter à cette session d'automne d'un certain nombre de questions résultant de l'examen des rapports annuels sur l'application des conventions (article 22 de la Constitution) par la Commission d'experts qui a tenu en mars 1947 sa dix-septième session et par la Commission désignée à cet effet par la Conférence à sa 30^{me} session (Genève, juin-juillet 1947). La Commission de la Conférence a plus spécialement examiné la situation générale concernant le contrôle de l'application des conventions; elle a présenté différentes suggestions tendant plus particulièrement à améliorer les conditions dans lesquelles la Commission d'experts effectue son travail.

2. La Conférence ayant adopté, à cette même session, l'article 7 révisé de son Règlement, lequel a pour objet de permettre à la Commission sur l'application des conventions de la Conférence de prendre connaissance des informations et rapports supplémentaires présentés conformément aux articles 19 et 35 de la Constitution amendée (soumission des décisions de la Conférence aux « autorités compétentes », rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations), la question d'un élargissement correspondant du mandat de la Commission d'experts doit également être examinée par le Conseil à sa présente session.

3. Cette note traite de ces deux questions sous les rubriques suivantes :

- Première partie : Situation concernant le contrôle de l'application des conventions (avec mention particulière du fonctionnement de la Commission d'experts).
- Deuxième partie : Élargissement du mandat de la Commission d'experts.

PREMIÈRE PARTIE

Situation concernant le contrôle de l'application des conventions (avec mention particulière du fonctionnement de la Commission d'experts)

Introduction

4. La Commission de l'application des conventions désignée par la 30^{me} session de la Conférence a tout spécialement examiné le problème posé par la nécessité d'assurer une stricte application par les États Membres des dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées, ainsi que les mesures pratiques qui pourraient être prises pour porter remède aux défauts du système existant de contrôle de l'application que l'expérience a pu révéler. La Commission a reconnu le rôle essentiel que joue la Commission d'experts dans l'examen des rapports annuels; elle a, cependant, considéré qu'il est nécessaire d'améliorer les conditions dans lesquelles les experts accomplissent leur tâche si l'on veut que leur travail préliminaire indispensable donne les meilleurs fruits. On a émis l'opinion que la procédure existante d'examen des mesures prises pour assurer l'application des conventions ne va guère au-delà d'une succession d'actes de confiance fondés sur l'information documentaire fournie par les gouvernements, et ne jette pas assez de lumière sur les détails de l'exécution quotidienne des mesures nationales d'application. Tout en admettant qu'il ne saurait être question, dans les circonstances actuelles, d'un système d'inspection internationale du travail, la Commission de la Conférence a consacré plusieurs séances à la discussion d'une proposition présentée par le membre gouvernemental français de la Commission et qui tendait à ce que le Bureau international du Travail ait à sa disposition, dans les différents États ou groupes d'États, des « observateurs » qui pourraient se maintenir en contact permanent avec les inspections nationales du travail et tenir le Bureau au courant des observations qu'ils auraient pu faire sur l'application des conventions. Bien que cette proposition n'ait pas été retenue par la Commission, l'examen prolongé qu'elle en a fait a marqué très nettement combien la Commission se préoccupait du problème de l'application. En cours de discussion, on a présenté un certain nombre de suggestions tendant à assurer une augmentation

du nombre des membres de la Commission d'experts, une prolongation de la durée de ses sessions, l'accroissement des ressources dont dispose le Bureau pour la traduction des rapports et des mesures législatives et réglementaires, etc., ainsi que le renforcement immédiat de la section centrale du Bureau qui traite des conventions et des recommandations, aussi bien que des sections techniques intéressées. A leurs sessions de Montréal (1946) et de Genève (1947), les experts avaient eux-mêmes indiqué dans quel sens certaines améliorations de l'organisation de leurs travaux pourraient être réalisées, par exemple par la désignation d'un membre qualifié pour étudier spécialement l'application dans les territoires non métropolitains et l'adjonction à la Commission d'au moins un membre du sexe féminin.

5. On a souligné dans les deux commissions que ces améliorations avaient pour premier objet de faire face à la situation existante en matière d'application des conventions ratifiées, mais qu'un tel renforcement était rendu plus nécessaire encore par le travail supplémentaire considérable portant sur les conventions non ratifiées, recommandations, etc., qu'entraînerait l'entrée en vigueur de la Constitution amendée (Montréal, 1946). La Commission de la Conférence a demandé que le Conseil d'administration veuille bien examiner la situation à sa session d'automne afin de prendre rapidement les mesures propres à remédier aux défauts actuels.

Procédure existante

6. L'article 19, par. 7, de la Constitution fait, à chacun des Membres qui a ratifié une convention, obligation de prendre « telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention ». En vertu de l'article 22, le Membre « s'engage » également « 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 ». La forme et le contenu desdits rapports sont déterminés par le Conseil d'administration.

7. Les rapports que les gouvernements sont tenus de présenter, conformément à l'article 22 de la Constitution, doivent, à l'heure actuelle, porter sur la période allant du 1^{er} octobre d'une année donnée au 30 septembre de l'année suivante, ou sur une partie de cette période, pour les conventions en vigueur, au 30 juin de cette année, pour les divers pays intéressés. Les formulaires de rapport annuel sont expédiés chaque année aux gouvernements intéressés à la fin de juillet ou au début d'août, et les gouvernements sont invités à fournir leurs rapports pour le 30 novembre au plus tard.

8. Jusqu'en 1924, les rapports présentés par les gouvernements étaient communiqués à la Conférence, tout d'abord dans leur forme intégrale, puis sous forme de résumé, dans un rapport que le Directeur présentait à la Conférence. Celle-ci examinait ces rapports au cours de la discussion générale du Rapport du Directeur. On s'est rapidement aperçu que cette méthode ne permettait pas d'utiliser au maximum les moyens de contrôle mutuel d'application des conventions qu'offre l'article 22. En exécution d'une décision prise par la Conférence à sa 8^{me} session (1926), un mécanisme spécial a été établi en 1927 pour utiliser au mieux les rapports annuels des gouvernements. Il comprend une Commission d'experts désignés par le Conseil pour procéder à un examen préliminaire des rapports annuels, ainsi qu'une commission spéciale de délégués que la Conférence constitue à chacune de ses sessions ordinaires, pour examiner l'application des conventions d'un point de vue plus général avec le concours des trois groupes.

9. Les membres de la Commission d'experts sont choisis pour leur expérience de l'administration sociale ou leur connaissance du fonctionnement des organisations internationales, aussi bien que pour leur indépendance; ils sont désignés par le Conseil pour une période de trois ans, leur mandat pouvant être prolongé. Ils agissent à titre personnel et ne représentent pas leur gouvernement. Ils ne reçoivent aucune rémunération, mais l'Organisation pourvoit à leurs frais. Les tâches de la Commission peuvent se résumer comme suit :

a) elle note les cas où les informations fournies paraissent insuffisantes pour une compréhension complète de la situation, soit d'une manière générale, soit dans un pays donné. Pour remédier à de telles insuffisances, elle peut suggérer au Conseil d'administration d'étudier les possibilités de revision des questionnaires afin d'assurer, de façon générale, une plus grande précision des rapports. Si les déficiences concernent le rapport d'un pays donné, elle peut suggérer que le Bureau demande, par correspondance, les détails qu'il peut s'attendre à recevoir dans les limites du questionnaire approuvé par le Conseil;

b) la Commission attire l'attention sur les cas dans lesquels différents pays semblent adopter des interprétations différentes des dispositions des conventions; elle ne se prononce pas, toutefois, pour telle interprétation plutôt que pour telle autre;

c) elle soumet au Directeur général un rapport technique que celui-ci, sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration, communique aux gouvernements et à la Conférence.

10. La procédure suivie pour permettre à la Commission d'experts de s'acquitter de ses tâches consiste à répartir des conventions données entre les divers membres de la Commission, auxquels sont adressés les rapports portant sur ces conventions, aussitôt que possible après leur réception par le Bureau. Les projets d'observations préparés à titre individuel par les membres

de la Commission sont examinés par l'ensemble de celle-ci lors de sa session annuelle de printemps; après approbation par le Conseil, le rapport et les observations de la Commission sont communiqués aux gouvernements, puis à la Conférence. Les sessions ont, en général, une durée d'une semaine.

11. Ce système, complété par les sessions de la Commission de la Conférence, a régulièrement fonctionné jusqu'en 1940, date à laquelle il a été interrompu par la guerre. Partiellement restauré en 1945, il a, à l'heure actuelle, été presque intégralement repris. Un complet rétablissement n'a cependant pas encore été possible en raison des difficultés que des destructions d'archives, le manque de personnel, etc., ont causé à un certain nombre de gouvernements pour la préparation et la présentation des rapports et, d'autre part, du fait de l'intervalle particulièrement bref qui a séparé la 29^{me} et la 30^{me} session de la Conférence. La décision prise d'en revenir à la pratique de la convocation de la Conférence en juin, avait en effet eu pour résultat de réduire considérablement le temps dont disposaient les gouvernements pour la préparation de leurs rapports.

12. Il semble donc que, pour une part au moins, le malaise ressenti cette année par la Commission de la Conférence au sujet du fonctionnement du mécanisme de contrôle était dû aux circonstances exceptionnelles qui viennent d'être mentionnées et qui ne devraient pas se reproduire. La Commission a, néanmoins, considéré que les améliorations désirées ne découleraient pas automatiquement du fait que ces difficultés anormales prendront fin et qu'il conviendrait, à la lumière de l'expérience acquise, de procéder à un nouvel examen du système de contrôle. Ce nouvel examen semblerait particulièrement approprié à l'heure actuelle, alors que l'Organisation entre en plein dans la phase de ses activités d'après-guerre et possède, pour ce faire, une Constitution révisée.

13. Il semblerait désirable que les diverses améliorations à apporter à la procédure aient pour objet d'assurer un examen détaillé des rapports reçus, afin de permettre l'étude approfondie de ceux qui font apparaître quelque négligence envers les obligations souscrites par les gouvernements, et afin d'encourager les gouvernements à assumer les droits et les devoirs qui leur incombent, du fait de la Constitution de l'Organisation, à l'égard du contrôle international de l'application des conventions.

Suggestions portant sur l'amélioration de la procédure

14. La réforme proposée du mécanisme de contrôle peut être envisagée à cinq stades différents : a) envoi des rapports annuels par les gouvernements; b) Commission d'experts; c) Bureau; d) Commission de la Conférence; e) Conseil d'administration.

a) Envoi des rapports.

15. L'envoi ponctuel par les gouvernements de rapports complets, c'est-à-dire de rapports établis selon la forme prescrite par le Conseil d'administration, est le fondement même du système de contrôle mutuel prévu par l'article 22 et constitue, par conséquent, la base indispensable des travaux de la Commission d'experts. Pour prendre un exemple, sur un total de 735 rapports annuels demandés pour la période 1945-1946, 600 rapports avaient été reçus lors de la 30^{me} session de la Conférence, en juin 1947; toutefois, 50 pour cent seulement de l'ensemble des rapports demandés avaient été reçus à temps pour pouvoir être examinés par la Commission d'experts qui s'était réunie au mois de mars précédent. Il en est résulté que 217 rapports ont dû être présentés à la Commission de la Conférence sans avoir pu être précédemment examinés en détail par les experts; 153 rapports dus par onze pays ne sont pas parvenus. Tout en reconnaissant qu'une telle situation était due, pour une part au moins, aux circonstances exceptionnelles dont on a parlé plus haut (brièveté de la période qui s'est écoulée entre les sessions de Montréal et de Genève, etc.), la Commission de la Conférence a recommandé « de faire un pressant appel aux gouvernements en attirant leur attention sur l'importance fondamentale qu'attache la Conférence à l'envoi ponctuel des rapports annuels ».

16. Cet envoi ponctuel n'est cependant qu'un des aspects de la question. Il est également de nécessité vitale que soient fournis des rapports complets conformes aux formulaires détaillés approuvés par le Conseil d'administration qui, très tôt, a introduit dans ces formulaires des questions particulières concernant l'application pratique, les décisions judiciaires, l'organisation des services d'inspection, le nombre des travailleurs couverts, les infractions signalées, etc. Depuis 1934, on a fait figurer dans les formulaires une nouvelle question demandant aux gouvernements de comprendre dans leurs rapports un résumé des observations qu'ils auraient éventuellement reçues des organisations d'employeurs et de travailleurs sur l'application des conventions en question. Les réponses données à ces diverses questions, concernant les aspects pratiques de l'application et du contrôle, ont largement contribué à établir un tableau plus complet et plus réaliste des méthodes et des difficultés d'exécution.

17. Il semble bon, à ce propos, de signaler qu'avec l'entrée en vigueur de la Constitution amendée, l'envoi d'informations plus complètes et plus précises sera encore facilité par les dispositions du nouvel article 23. Le paragraphe 2 de cet article prévoit que les gouvernements communiqueront aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs copie des

informations et rapports transmis au Directeur général en application des articles 19 et 22. Des rapports qui, automatiquement et de façon continue, se trouveront soumis au contrôle des parties les plus directement intéressées devraient être sensiblement plus complets et plus conformes à la réalité.

b) *Commission d'experts.*

18. *Composition, présence, rémunération.* On a reconnu dès le début qu'en raison même de ses fonctions, la Commission d'experts ne devrait pas être nombreuse, mais devrait être un organe restreint. De fait, la résolution adoptée en 1926 par la Conférence et qui recommandait la création d'une commission d'experts prévoyait, au départ, un organisme de six ou huit membres. En 1940, à la lumière de l'expérience, ce chiffre s'était trouvé porté à treize par le Conseil, en raison surtout de la nécessité d'assurer que la Commission représente aussi largement que possible l'expérience des différents pays et de faire en sorte que la durée de la présence à chacune des sessions soit réduite au minimum. Dans la pratique, cette question de la présence a donné lieu à certaines difficultés, dues en partie au fait que les membres de la Commission servent à titre personnel et ne peuvent, par conséquent, désigner de suppléants. A ce propos, on a suggéré en 1947 à la Commission de la Conférence que le Conseil d'administration examine la possibilité de prévoir une rémunération adéquate des services rendus par les membres de la Commission.

19. En conséquence, et tout en maintenant le principe que la Commission doit comprendre un nombre restreint de membres, il est devenu nécessaire d'accroître l'effectif actuel, qui est de 10, afin de permettre à la Commission de faire face aux problèmes sans cesse plus nombreux et variés qui lui sont soumis. Répondant à une suggestion faite en 1946 par la Commission d'experts, le Conseil d'administration a déjà désigné, en la personne du professeur van Asbeck (Pays-Bas), une personnalité particulièrement autorisée pour se spécialiser dans les questions d'application dans les territoires non métropolitains. En 1947, la Commission d'experts a prié le Conseil « de bien vouloir examiner au plus tôt la possibilité de ramener ses effectifs au moins à ceux d'avant-guerre. Jusqu'ici, la Commission se composait exclusivement d'hommes, le Conseil pourrait, à cette occasion, envisager de désigner une ou plusieurs femmes ». En présentant cette demande, la Commission avait souligné l'avantage qui s'attache à ne pas accroître démesurément le nombre de ses membres, ne serait-ce que pour garder à ses réunions annuelles leur caractère essentiel de travail d'équipe; elle indiquait également qu'elle pourrait profiter considérablement de la désignation d'une femme particulièrement au courant des questions de la législation protectrice des femmes et des jeunes gens. A la 101^{me} session du Conseil, les représentants des gouvernements de la Chine et de l'Inde ont suggéré la désignation, pour faire partie de la Commission, d'un expert appartenant à un territoire non métropolitain. On trouvera dans la note sur la dix-neuvième question à l'ordre du jour du Conseil d'administration, « Composition des commissions », des recommandations concernant ces suggestions¹.

20. En ce qui concerne la rémunération des experts, il conviendrait de noter que ce principe s'appliquerait non seulement à la Commission d'experts pour l'application des conventions, mais peut-être à d'autres commissions d'experts établies par le Conseil d'administration. Il convient également de se rappeler que le mandat de la Commission de la Conférence sur l'application des conventions a été élargi, que des propositions pour un élargissement correspondant du mandat de la Commission d'experts ont été présentées au Conseil d'administration (voir ci-dessous, Deuxième partie) et qu'enfin ces modifications peuvent avoir pour résultat d'apporter des changements importants aux méthodes de travail de la Commission d'experts. Faute de pouvoir procéder à un examen plus détaillé de ce que ces changements pourraient impliquer quant à la composition de la Commission, à la périodicité et à la durée de ses sessions, etc., il serait impossible d'étudier comme il conviendrait cette question de rémunération, car l'on ne posséderait pas une connaissance exacte des divers aspects de la question. *Il est donc suggéré que l'examen de cette importante question soit ajourné jusqu'au moment où le Bureau pourra présenter au Conseil une note plus détaillée sur le sujet.*

21. *Durée des sessions.* Jusqu'ici, la session de la Commission d'experts était limitée à une semaine de travail de six jours. Néanmoins, à sa 101^{me} session, le Conseil d'administration avait accepté que la Commission puisse prolonger ses sessions au-delà de ce délai. *Il est donc suggéré que la Commission puisse se réunir un jeudi pour terminer sa session le samedi de la semaine suivante,* ce qui donnerait neuf journées de travail. Cette mesure expérimentale, qui pourrait être adoptée pour faire face à la situation du moment, devrait donner aux membres de la Commission le temps nécessaire à la comparaison de leurs notes, à l'examen des dossiers, etc., avec les experts du Bureau, ainsi qu'à une discussion générale détaillée qui viendrait par la suite.

22. *Présentation directe de renseignements par les gouvernements à la Commission d'experts.* En dehors des précédentes suggestions, il convient d'attirer l'attention du Conseil sur un aspect de la procédure qui, avant la guerre, avait contribué à rendre plus complètes et plus précises les informations, mises à la disposition de la Commission. En 1929, celle-ci avait indiqué qu'elle serait toute prête à recevoir les informations ou renseignements supplémentaires que pourraient

¹ Voir plus loin, Annexe XIX, p. 205.

lui fournir directement les représentants des gouvernements. On trouve un exemple de ce type d'information directe dans le fait que, pendant la onzième session de la Commission (1937), le gouvernement français a envoyé un haut fonctionnaire du ministère des Colonies pour fournir oralement à la Commission certains renseignements qui complétaient les rapports annuels concernant l'application des conventions aux colonies françaises. *L'attention des gouvernements pourrait être attirée sur la possibilité qu'ils ont de faire usage de cette faculté* de présenter à la Commission d'experts et, de ce fait, au Conseil d'administration et à la Conférence, toutes données supplémentaires qui, à leur avis, pourraient contribuer à éclairer le contenu de leurs rapports. Il reste bien entendu que l'on ne suggère pas par là que les représentants des gouvernements soient cités à comparaître devant la Commission d'experts.

c) Rôle du Bureau.

23. Les rapports des experts, comme ceux de la Commission de la Conférence, ont souligné l'importance du rôle que joue le Bureau dans les travaux préparatoires de ces commissions. Cette dernière, en particulier, a recommandé cette année à la Conférence « d'inviter le Conseil d'administration à envisager un renforcement des services du Bureau qui sont chargés des questions de ratification et d'application des conventions ». La Commission a également exprimé l'avis que la *Série législative* du Bureau, reproduisant les traductions des plus importantes lois et règlements, « est loin d'être complète et à jour ».

24. Afin de répondre à cette demande, tous les efforts sont faits pour assurer la traduction des rapports et leur envoi aux experts dès la Noël. Des mesures ont déjà été prises pour renforcer le Service de la Série législative, afin d'assurer une prompte traduction des mesures législatives les plus récentes mentionnées dans les rapports annuels.

25. En dehors même du renforcement du personnel qu'il faudra prévoir pour assurer une exécution plus rapide des tâches administratives préparatoires nécessaires au fonctionnement de la Commission d'experts et de la Commission de la Conférence, un examen plus approfondi de la substance des rapports appelle un renforcement du personnel technique du Bureau.

26. Les prévisions budgétaires pour 1949 contiendront des propositions détaillées portant sur le renforcement du personnel qui est à prévoir pour satisfaire à ces besoins. Ces propositions tiendront également compte des besoins en personnel créés par le travail supplémentaire concernant les autorités compétentes, les conventions non ratifiées et les recommandations qu'entraînerait l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement à la Constitution de 1946.

d) Commission de l'application des conventions de la Conférence.

27. Pour ce qui est de la Commission de la Conférence, la difficulté a été d'assurer la présence à ses séances d'un nombre adéquat de représentants des trois groupes. Ceci n'est pas dû au fait que la Conférence aurait sous-estimé le caractère essentiel du travail de la Commission, mais plutôt à ce qu'il se trouve rarement dans les délégations nationales un nombre de conseillers techniques suffisant pour participer régulièrement aux travaux de la Commission. Cependant, au cours des trois dernières années, le Conseil d'administration a décidé que les rapports annuels sur l'application des conventions seraient considérés comme une question distincte à l'ordre du jour de la Conférence, afin de permettre aux gouvernements, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la Constitution, de comprendre dans leur délégation nationale des conseillers techniques qualifiés pour traiter du problème. Il en est résulté que le nombre des membres présents, particulièrement cette année, a été considérable.

28. A sa 102^{me} session, le Conseil d'administration a décidé, sur la recommandation de sa Commission du Règlement, de maintenir la pratique qui consiste à traiter la question de l'application des conventions comme une matière distincte inscrite à l'ordre du jour de la Conférence.

e) Rôle du Conseil d'administration.

29. Encore que la Commission d'experts ait été établie par le Conseil d'administration et soit responsable devant lui, celui-ci n'a jusqu'ici jamais procédé à une discussion du contenu des rapports des experts. Le droit qu'a le Conseil de procéder à une telle discussion ne saurait faire de doute; il a été affirmé à de nombreuses occasions. Par exemple, à la 66^{me} session du Conseil (avril 1934), le Directeur général a souligné que la raison pour laquelle le Conseil d'administration s'était abstenu d'examiner en substance les observations des experts était surtout due à des « raisons de convenance », le rapport de la Commission d'experts ne représentant qu'un des stades de la procédure de contrôle et précédant l'examen de l'application des conventions par la Commission de la Conférence. Jusqu'ici, donc, le Conseil d'administration s'est borné à prendre note, à sa session de printemps, du rapport des experts, tandis qu'il étudiait à sa session d'automne les seules questions administratives résultant de l'examen des rapports annuels qui appelaient une décision de sa part.

30. Il semble que, dorénavant, le Conseil d'administration devrait marquer un intérêt plus direct à la question de l'application des conventions en procédant à un examen annuel d'ensemble des conclusions auxquelles ont abouti la Commission d'experts et la Commission de la Conférence. Après chacune des sessions générales de la Conférence, le Bureau prépare un document qui comprend le texte des rapports de la Commission d'experts et de la Commission de la Conférence, ainsi que diverses annexes contenant des statistiques portant sur les rapports reçus, etc., et des observations détaillées sur diverses conventions, plus les réponses à ces observations envoyées par les Etats Membres. Ce document est mis à la disposition des gouvernements pour leur donner une vue d'ensemble de la situation en matière d'application des conventions. *Le Bureau croit devoir suggérer que ce document soit formellement soumis au Conseil d'administration à sa session annuelle d'automne*, afin de permettre au Conseil de se faire une idée d'ensemble de la situation en matière d'application des conventions.

Généralités

31. Etant donné que la stricte application des conventions est d'une importance essentielle pour atteindre les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, il est à peine besoin de souligner la nécessité d'un examen périodique et, éventuellement, d'une révision du système propre à assurer cette application. On a tenté, dans les pages qui précèdent, de présenter au Conseil d'administration un bref aperçu du fonctionnement des organismes actuels de contrôle, ainsi qu'un certain nombre de suggestions tendant à en améliorer le fonctionnement.

32. Il conviendrait, bien entendu, d'attendre quelques années pour que ces améliorations donnent tous leurs résultats. Renforcé, le Bureau devrait être en mesure de préparer plus rapidement et plus complètement qu'il n'a pu le faire jusqu'ici les matériaux nécessaires à la Commission d'experts et à la Commission de la Conférence. Le rapport de la Commission d'experts devrait fournir une base plus solide pour une étude d'ensemble par les trois groupes d'une commission de la Conférence qui comprendrait des conseillers techniques spécialement désignés pour traiter de la question. L'examen annuel à la session d'automne du Conseil, que l'on vient de suggérer, aurait la plus grande valeur pratique, car il permettrait d'étudier toutes nouvelles mesures susceptibles d'aboutir à un maximum de contrôle de l'application. Néanmoins, ces différents stades de procédure n'auraient que peu de valeur si, au départ, ne se trouvait pas remplie cette condition essentielle qu'est l'envoi ponctuel par les gouvernements de rapports complets. Si cette condition n'était pas remplie, ni la Commission d'experts, ni la Commission de la Conférence sur l'application des conventions, ni même le Conseil d'administration ne pourraient s'acquitter convenablement de leurs fonctions. De plus, la Commission de la Conférence a été unanime à reconnaître cette année le rôle essentiel que les organisations d'employeurs et de travailleurs ont à jouer pour assurer la bonne application des conventions ratifiées, ainsi que les nouvelles responsabilités qui incombent à ces organisations du fait de l'article 23 de la Constitution amendée.

33. Comme l'a souligné, pendant la discussion du rapport de la Commission en séance plénière, Sir Joseph Hallsworth, l'appui entier et continu des gouvernements, des employeurs et des travailleurs est essentiel si l'on veut maintenir un contrôle effectif de l'application. Il est évident que, de tous côtés, on reconnaît de plus en plus l'importance des conventions comme instruments vitaux de l'Organisation internationale du Travail; on peut donc raisonnablement espérer que cet appui se manifesterait désormais très largement. Le Bureau se permet donc de suggérer que cette coopération des différents éléments constitutifs de l'Organisation, ainsi que les réformes de procédure précédemment indiquées, devraient fournir tous les moyens propres à assurer, dans les circonstances actuelles, un travail de contrôle mené, dans la pratique, avec tout le soin qu'exige l'importance du sujet.

DEUXIÈME PARTIE

Mandat de la Commission d'experts

34. Sur la base d'un texte proposé par le Conseil d'administration à sa 102^{me} session, la 30^{me} session de la Conférence a révisé l'article 7 de son Règlement afin de permettre à la Commission de la Conférence sur l'application des conventions de prendre connaissance des informations et rapports supplémentaires sur les conventions non ratifiées, les recommandations, etc., que devront présenter les Etats Membres conformément aux articles 19 et 35 de la Constitution amendée, ainsi que des informations fournies par les gouvernements concernant les résultats des inspections ¹. En adoptant le rapport par lequel sa Commission du Règlement lui présentait

¹ L'article 7 révisé du Règlement de la Conférence a la teneur suivante :

Commission de l'application des conventions et recommandations

1. La Conférence institue aussitôt que possible une commission qui sera chargée d'examiner :
 - a) 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;
 - b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations, communiqués par les Membres conformément à l'article 19 de la Constitution;
 - c) les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.
2. La Commission présente un rapport à la Conférence.

le projet du nouveau texte de l'article 7 du Règlement de la Conférence, le Conseil d'administration a marqué que « l'approbation par la Conférence de 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 ». Le Conseil d'administration a demandé au Bureau de lui soumettre sur ce sujet des suggestions détaillées aussitôt que possible après le moment où la Conférence aurait pris une décision relative à la revision de son Règlement.

35. On se rappellera que l'article 19 de la Constitution amendée prévoit l'élargissement de la portée des rapports qui comprendront, selon les décisions que pourra prendre le Conseil d'administration, des informations sur la présentation des conventions et recommandations aux « autorités compétentes » (y compris tout renseignement sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci), sur les difficultés rencontrées pour l'obtention des ratifications, sur l'état de la législation nationale concernant les questions qui font l'objet des conventions non ratifiées, ainsi que sur la mesure dans laquelle on a donné suite, ou l'on se propose de donner suite, aux recommandations. L'article 35 révisé crée pour les États Membres certaines obligations nouvelles concernant l'application des conventions aux territoires métropolitains et, notamment, l'envoi d'informations et de rapports sur divers aspects de la question.

36. C'est en exécution d'une résolution adoptée en 1926 par la Conférence que, l'année suivante, le Conseil d'administration a établi la Commission d'experts, rouage du mécanisme de contrôle de l'application des conventions qui avait pour fonction de procéder à un examen des rapports annuels fournis par les gouvernements conformément à l'article 22 de la Constitution, afin de préparer l'examen plus général par la Conférence, examen conduit avec le concours des trois groupes représentés à celle-ci. On a, dès le début, reconnu que l'étude technique des rapports annuels accomplie par les experts est 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. Avec l'autorisation du Conseil d'administration, le rapport de la Commission d'experts est communiqué aux gouvernements et à la Conférence.

37. Il est donc suggéré que, dès l'entrée en vigueur des amendements à la Constitution adoptés en 1946 par la session de Montréal de la Conférence, *la Commission d'experts pour l'application des conventions prenne le titre de « Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations »; cette commission serait appelée à examiner :*

- a) les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur 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;
- b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres conformément à l'article 19 de la Constitution;
- c) les informations et rapports sur les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

La Commission d'experts établirait un rapport que le Directeur général soumettrait en temps voulu au Conseil d'administration et à la Conférence.

38. Ainsi que l'avait souligné la Commission du Règlement en présentant au Conseil d'administration le projet de texte de l'article 7 révisé du Règlement de la Conférence, l'élargissement du mandat de la Commission d'experts impliquera pour celle-ci un travail supplémentaire considérable; il conviendrait donc de prendre des mesures pratiques qui permettent à la Commission de s'acquitter comme il convient de ses tâches nouvelles.

39. La première partie de la présente note contient diverses propositions tendant à renforcer la Commission d'experts. Avant de formuler des propositions concernant toutes autres mesures qui peuvent apparaître nécessaires, le Bureau devrait être à même d'évaluer aussi exactement que possible le volume et le caractère de la documentation qui lui parviendra des gouvernements. Ceci dépendrait dans une large mesure des décisions prises sur la périodicité des informations à fournir (annuelles, biennales ou triennales), sur la forme que prendront ces informations et sur la question de savoir si les informations et rapports porteront sur l'ensemble des conventions et des recommandations ou, pour le début, sur un nombre déterminé de celles-ci. Le Bureau a préparé sur ces questions une note qui sera soumise à la Commission du Règlement lors de la réunion qu'elle tiendra à l'occasion de la 103^{me} session du Conseil d'administration. Il serait, sans doute, utile qu'à leur prochaine session les membres de la Commission d'experts procèdent à un échange de vues préliminaire et indiquent comment ils voudraient voir organiser sur ces points leurs travaux afin d'obtenir les meilleurs résultats. *Il est donc suggéré que le Bureau soumette au Conseil des propositions portant sur toutes autres mesures qu'il apparaîtrait nécessaire de prendre aussitôt que possible après qu'auront été arrêtées les décisions concernant la périodicité des rapports à fournir par les gouvernements sur les conventions non ratifiées et les recommandations, et que la Commission d'experts aura eu la possibilité de discuter de ses méthodes de travail.*

Document n° 76

CIT, 73^e session, 1987, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 37-49



Conférence internationale du Travail
73^e session 1987

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour :
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts
pour l'application
des conventions et recommandations
(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Organisation des travaux de la commission

37. Dates de la session annuelle de la commission. La commission tient sa session annuelle à une date et pour une durée fixées par le Conseil d'administration.

38. Président et rapporteur de la commission. A chacune de ses sessions, la commission élit son président et son rapporteur pour la durée de la session.

39. Participation d'autres organisations. L'Organisation des Nations Unies est invitée à désigner un représentant pour assister aux sessions de la commission. Lorsqu'elle examine des instruments ou des questions relevant également de la compétence d'autres organisations intergouvernementales, du système des Nations Unies ou régionales, des représentants des institutions sont invités à participer aux séances de la commission.

40. Confidentialité. La commission se réunit à huis clos. Ses délibérations et ses documents préparatoires sont confidentiels.

41. Examen des questions à traiter. La commission attribue à chacun de ses membres la responsabilité initiale d'un groupe de conventions ou d'un sujet donné. Le nombre des rapports et des sujets à étudier exige en effet qu'une analyse préparatoire soit entreprise avant que la commission dans son ensemble examine les questions à traiter. Les informations et rapports que le Bureau reçoit suffisamment à l'avance sont envoyés à l'expert responsable avant la réunion de la commission. Celui-ci présente à la commission en séance plénière des conclusions sous forme de projets d'observations ou de demandes directes; ces projets sont soumis à la commission pour examen et approbation.

42. La commission établit des groupes de travail dans deux types de cas. Certains de ces groupes sont constitués régulièrement pour s'occuper de questions de caractère général qui reviennent périodiquement. Il en est ainsi pour la préparation des études d'ensemble basées sur les rapports envoyés au titre des articles 19 et 22 de la Constitution qui sont consacrés chaque année à un sujet déterminé sélectionné par le Conseil d'administration. Il en a été ainsi également pour la préparation des rapports sur les progrès accomplis dans l'observation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. D'autres groupes de travail sont établis de temps en temps sur une base ad hoc pour traiter des questions spécifiques. La commission a, par exemple, créé en 1978 un groupe de travail sur la soumission des conventions et recommandations aux autorités compétentes. D'autres groupes de travail ont été constitués à l'occasion pour examiner des questions d'interprétation et de principe à propos de conventions particulières ou des relations entre plusieurs conventions. Les conclusions de tous les groupes de travail sont soumises à la commission dans son ensemble pour examen et adoption.

43. La commission a en outre décidé, en 1977, de donner la possibilité à ses membres de procéder à des consultations facultatives entre eux au stade préliminaire de l'examen des rapports. Chacun des membres peut ainsi demander à être consulté par l'expert chargé d'une convention déterminée avant la rédaction définitive des projets, et l'expert responsable peut lui-même consulter d'autres membres de la

commission dans les cas où il l'estime souhaitable. Toutefois, la rédaction finale des projets soumis à la commission reste sous la responsabilité de l'expert chargé de l'examen des rapports et des informations considérées. Tous les projets sont ensuite examinés et approuvés par la commission en séance plénière où chaque membre est naturellement libre de présenter ses commentaires et propositions.

44. Informations disponibles. La commission a demandé au Bureau, lorsque le premier rapport d'un gouvernement est reçu après la ratification d'une convention et en cas de changements importants dans la législation, de préparer une analyse comparative de la situation, en droit et dans la pratique, de ce pays au regard de la convention; cette analyse est remise à l'expert responsable de la convention. La commission a en outre demandé au Bureau d'établir et de communiquer à l'expert responsable toute note juridique sur un dossier qui, par la suite, serait nécessaire. La commission a, d'autre part, prié le Bureau de vérifier, à la réception d'un rapport, si celui-ci tient compte des commentaires que la commission a pu formuler; si tel n'est pas le cas, le Bureau est chargé, sans entrer dans le fond de la question, d'attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité de répondre à ces commentaires. Le Bureau est en outre chargé, lorsque le gouvernement n'a pas joint à son rapport une copie de la législation pertinente, des données statistiques ou d'autres données et documents nécessaires à un examen complet de la situation et, lorsque les informations ne sont pas disponibles par ailleurs, d'écrire au gouvernement intéressé afin qu'il les fasse parvenir.

45. D'une manière générale, la documentation dont dispose la commission comprend les informations fournies par les gouvernements soit dans leurs rapports, soit à la Commission de l'application des normes de la Conférence, les textes législatifs, les conventions collectives et les décisions judiciaires pertinentes, les renseignements sur les résultats des inspections communiqués par les Etats Membres, les informations et commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs, les conclusions d'autres organes de l'OIT (tels que les commissions d'enquête et le Comité de la liberté syndicale¹), et les résultats de la coopération technique.

46. Le problème d'obtenir des informations suffisantes sur l'application pratique des conventions reste l'un des plus délicats auxquels la commission doit faire face; de nombreuses incertitudes subsistent donc sur la manière dont les Etats mettent concrètement en oeuvre les instruments de l'OIT². Les mesures prises pour développer le dialogue avec les gouvernements et les organisations professionnelles, y compris le recours accru aux contacts directs et aux autres missions consultatives, devraient permettre de mieux appréhender les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des normes de l'OIT.

¹ Voir paragr. 32 et 33 ci-dessus.

² Ces questions ont été examinées par la commission, en dernier lieu, en 1978; voir rapport III (partie 4A), Conférence internationale du Travail, 64e session, 1978, rapport général, paragr. 40 et suiv.

47. Forme des conclusions de la commission. La commission formule ses conclusions sous forme d'observations, de remarques et d'études qui sont incorporées dans son rapport ou bien de demandes qui, pour des raisons pratiques, sont adressées directement aux gouvernements concernés par le Directeur général au nom de la commission. Les demandes directes peuvent être mises à la disposition de toute personne ou organisation justifiant d'un intérêt en la matière.

48. Les conclusions auxquelles aboutit la commission font traditionnellement l'objet de l'accord unanime de ses membres. Des décisions peuvent néanmoins être prises à la majorité; si tel est le cas, la commission a pour pratique établie d'inclure dans son rapport l'opinion dissidente de certains membres quand ces derniers le souhaitent et la réponse que la commission estime utile d'y faire figurer.

49. Soumission du rapport. Le rapport de la commission est présenté au Conseil d'administration et publié sous forme de rapport à la session générale suivante de la Conférence internationale du Travail.

* * *

50. Un membre de la commission, M. A. Gubinski, en constatant que le point de départ du travail de la commission est le texte même des instruments internationaux, a déclaré qu'en appréciant leur application on ne pouvait pas éviter de tenir compte des conditions socio-économiques et politico-juridiques différentes. Ces conditions se répercutent en effet sur les mécanismes de développement social, sur les motifs d'activité des gens, sur la hiérarchie des valeurs existantes. De tout cela découle la nécessité de prendre en considération non seulement les termes mêmes des instruments internationaux, mais aussi les réalités de la vie. Et c'est à cela que se rattache la question des mécanismes de fonctionnement de la commission d'experts. Alors que le fait de confier à des experts particuliers la mission de rapporteurs sur les conventions que l'on pourrait qualifier d'organisationnelles-techniques a fait ses preuves, des doutes surgissent quand il s'agit des conventions concernant les droits fondamentaux de l'homme, telles que celles relatives au travail forcé, à la discrimination, à la politique de l'emploi, à la liberté syndicale. L'appréciation de l'application de ces conventions est liée à des questions concernant les conditions socio-économiques différentes, à diverses conceptions politico-morales et à des différences entre les systèmes juridiques. D'après M. Gubinski, il est nécessaire que les commentaires concernant ces dernières conventions soient préparés non pas par un seul expert, mais par des groupes de travail composés de représentants des principaux systèmes socio-économiques. Cela est d'autant plus indiqué que l'analyse de la pratique montre que les rapporteurs des conventions concernant les droits fondamentaux de l'homme ne sont jamais désignés parmi les experts des pays où règne le système socialiste de droit. M. Gubinski a déclaré qu'il ne voit aucune difficulté pour la commission d'experts à conférer aux conventions concernant les droits essentiels de l'homme un rang plus élevé.

Document n° 77

CIT, 77^e session, 1990, Rapport de la Commission de l'application des normes, paragr. 20-35





Compte rendu provisoire

Soixante-dix-septième session, Genève, 1990

Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations

Rapport de la Commission de l'application des normes

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PREMIÈRE PARTIE: <i>Rapport général</i>	2
DEUXIÈME PARTIE: <i>Observations et informations concernant certains pays</i>	23
I. <i>Observations et informations concernant les rapports sur les conventions ratifiées (article 22 de la Constitution)</i>	23
A. Observations générales et informations concernant certains pays	23
B. Observations et informations sur l'application des conventions	27
C. Tableau des rapports détaillés sur les conventions ratifiées	69
D. Tableau statistique des rapports sur les conventions ratifiées (article 22 de la Constitution)	70
II. <i>Observations et informations concernant l'application des conventions dans les territoires non métropolitains (articles 22 et 35 de la Constitution)</i>	71
A. Observations générales et informations concernant certains territoires	71
B. Tableau des rapports détaillés sur l'application des conventions ratifiées dans les territoires non métropolitains	72
III. <i>Soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail (article 19 de la Constitution)</i>	73
IV. <i>Rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations (article 19 de la Constitution)</i>	75
Rapports reçus au 22 juin 1990 concernant la convention (n° 147) et la recommandation (n° 155) sur la marine marchande (normes minima), 1976	75
<i>Index par pays des observations et informations contenues dans le rapport</i>	76

année, sur la base des commentaires de la commission d'experts.

Relations entre les organes de contrôle et interprétation des conventions de l'OIT

20. Pour une bonne compréhension du débat, rappel doit être fait ici de la position prise par la commission d'experts. Le paragraphe 7 de son rapport se lit comme suit :

La commission a examiné les vues exprimées à la Commission de l'application des normes de la Conférence, lors de la 76^e session (1989), par les membres employeurs et par certains membres gouvernementaux en ce qui concerne l'interprétation des conventions et le rôle dévolu à la Cour internationale de justice en la matière. La commission a eu déjà l'occasion de préciser qu'aux termes de son mandat elle n'est pas appelée à donner une interprétation définitive des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de justice, en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Néanmoins, pour remplir sa fonction qui consiste à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont respectées, la commission se doit d'examiner le contenu et la signification des dispositions de ladite convention, d'en déterminer la portée juridique et, le cas échéant, d'exprimer ses vues à ce sujet. Il apparaît donc à la commission que, tant que ces vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de justice, elles sont réputées valables et communément admises. La situation est identique en ce qui concerne les conclusions ou recommandations des commissions d'enquête qui, en vertu de l'article 32 de la Constitution, peuvent être confirmées, amendées ou annulées par la Cour internationale de justice, et les parties ne peuvent valablement contester la validité de telles conclusions ou recommandations que par l'usage des dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de la Constitution. La commission estime que l'acceptation des considérations qui précèdent est indispensable à l'existence même du principe de légalité et, partant, de la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

21. Les membres employeurs ont apprécié la réaction rapide des experts aux considérations qu'ils avaient exposées à plusieurs reprises ces dernières années et ont examiné avec une grande attention les observations de la commission d'experts figurant au paragraphe 7 de son rapport. Celui-ci traite de la question fondamentale de savoir qui interprète le contenu et la signification des positions liant les Etats Membres. En droit, la réponse est donnée par l'article 37 (paragraphe 1) de la Constitution de l'OIT, selon lequel toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de justice. En pratique, la véritable question est de savoir qui a compétence pour interpréter les conventions lorsque la Cour n'est pas saisie, puisque c'est la situation de fait sauf cas historiquement exceptionnels.

22. Selon les membres employeurs, la réponse que donne la commission d'experts consiste à dire, en substance, que la compétence appartient uniquement soit à la Cour internationale de justice, soit aux experts, et à personne d'autre. Les membres employeurs, qui ne prennent pas position sur les questions pouvant se poser à l'issue d'une procédure de réclamation ou d'enquête, estiment 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 évidente, tout d'abord, à savoir que la présente commission perdrait ses attributions fondamentales, de même que la Conférence. Pour une raison juridique, ensuite, 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 compé-

tence propre d'examen. Les membres employeurs, qui ont eu, et auront toujours, pour pratique de se baser en règle générale sur les vues des experts, car il y a de bonnes raisons à cela, déclarent néanmoins s'estimer tout à fait habilités à s'écarter de cette pratique dans des cas particuliers.

23. A 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 fondamentale (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.

24. Dès lors, le paragraphe 7 du rapport de la commission d'experts pose, implicitement, une deuxième question, celle des méthodes et critères utilisés par les experts pour déterminer le contenu et la signification des normes. La réponse est claire pour les membres employeurs. Seuls les principes d'interprétation fixés aux articles 31 et suivants de la Convention de Vienne sur le droit des traités peuvent être pris en considération ici. Les règles générales d'interprétation qui doivent être appliquées en premier lieu recourent, à côté du sens ordinaire des termes, de l'objet et du but d'une disposition, à toute pratique ultérieure des parties dans l'application du traité (article 31, paragraphe 3b), de la convention). Examinant la position prise par la commission d'experts sur le droit de grève, les membres employeurs relèvent que celle-ci se fonde sur le concept d'une liberté de grève presque illimitée, qui n'est cependant appliqué pratiquement par aucun Etat. Les rapports annuels de la commission d'experts montrent précisément que les bases, la réglementation de fond et notamment les limitations des grèves se présentent de façon différente dans presque chaque pays. En revanche, la commission d'experts donne une interprétation très étroite des limitations juridiques admissibles en la matière, ce qui aboutit à un fossé énorme entre l'application pratique de la convention n° 87 dans les pays Membres, d'une part, et l'interprétation des experts, d'autre part. Une telle interprétation ne peut être correcte selon la règle susmentionnée de l'article 31 de la Convention de Vienne qui se réfère, entre autres, à la pratique suivie dans l'application du traité, par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de son interprétation. Or une telle conviction commune ne s'est pas fait jour; en réalité, elle n'existe pas. Les membres employeurs attendront avec intérêt la réponse des experts à leur argumentation.

25. Deux autres membres employeurs (Suède et Turquie) sont intervenus dans le même sens. Le membre employeur de la Suède a saisi l'occasion pour dissiper quelques malentendus à la suite de son intervention à la précédente session de la commission. Les références à quelques cas où la commission d'experts avait à son avis donné une interprétation allant au-delà de certaines conventions avaient été faites dans un but constructif, et non pour mettre en question les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité des experts. Il ne saurait toutefois

aller jusqu'à conférer aux experts le certificat d'infailibilité qu'ils ont demandé. La commission d'experts s'est comparée à une commission d'enquête établie par le Conseil d'administration conformément à l'article 26 de la Constitution, dont l'interprétation d'un cas individuel demeurera valable à moins qu'elle ne fasse l'objet d'un appel devant la Cour internationale de justice. Le membre employeur de la Suède considère comme erronée une telle assimilation. La Constitution prévoit l'examen annuel par la Conférence des rapports dus par les gouvernements sur les mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées. Elle permet, en outre, que des plaintes et des réclamations concernant le non-respect par un gouvernement donné d'une convention qu'il a ratifiée soient adressées au Conseil d'administration. Le Conseil d'administration peut nommer une commission d'enquête, sans y être toutefois obligé. L'article 37 de la Constitution, qui confère à la Cour internationale de justice la compétence exclusive pour donner des interprétations définitives des conventions, doit être lu conjointement avec l'article IX de l'Accord entre les Nations Unies et l'OIT, en vertu duquel seuls la Conférence et le Conseil d'administration peuvent demander de telles interprétations. La seule exception à cette règle a trait précisément à la procédure de commission d'enquête et au droit d'appel des gouvernements devant la Cour. La Constitution ne mentionne pas la commission d'experts. Celle-ci, établie par le Conseil d'administration pour aider la Conférence à examiner annuellement les rapports sur les mesures prises en 1926, n'a préséance ni sur la Conférence, ni sur le Conseil. Cependant, les rapports de la commission d'experts ont acquis une grande autorité morale au cours des ans et la Conférence se fonde principalement sur eux pour mener à bien sa tâche. Il est arrivé, et il arrivera, mais pas très souvent, que les membres de la présente commission seront amenés à considérer que l'interprétation donnée par les experts va trop loin. Les experts devraient accepter de bonne foi ces observations. Comme la Cour internationale de justice et tous les autres organes de l'OIT qui interprètent les conventions, les experts doivent se conformer aux principes généraux de la Convention de Vienne, dont l'objectif est d'assurer une interprétation uniforme des traités internationaux quelles que soient les conditions économiques et sociales des pays. Le membre employeur de la Turquie a déclaré qu'accorder un effet définitif aux avis de la commission d'experts serait contraire au Règlement de la Conférence qui prévoit à son article 7 la Commission de l'application des normes. La commission d'experts est une commission consultative qui aide la présente commission sans la lier.

26. Pour les membres travailleurs, en revanche, le rôle de la commission d'experts ne souffre pas de discussion. Tout le monde est d'accord pour souligner que la fonction et le travail de la commission d'experts sont d'une importance stratégique. Il s'agit de déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont remplies, quelles que soient les pratiques et les conditions sociales ou économiques d'un pays donné: c'est le principe fondamental de l'universalité des normes. Un article d'une convention ne peut pas être interprété de plusieurs manières. La commission d'experts doit donc examiner la signification des dispositions des conventions et exprimer ses vues à leur sujet. Les membres travailleurs, pour leur

part, soutiennent entièrement la position adoptée par la commission d'experts selon laquelle tant que ses vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de justice elles sont réputées «valables et communément admises». C'est la seule voie à suivre, comme en cas de contestation des conclusions ou recommandations d'autres organes de l'OIT participant au contrôle de l'application des normes; depuis des années, cela a été dit, répété et souligné. Dans le passé, il y avait aussi les membres employeurs pour l'exiger en vue d'assurer le respect de l'universalité des normes. A présent, devant l'opinion unanime de la commission d'experts, la situation est claire, et d'autres attitudes seront, comme par le passé, combattues fermement par les membres travailleurs. Ceux-ci font encore observer, s'agissant du principe de la liberté de grève, que la commission d'experts s'est toujours ralliée aux conclusions du Comité de la liberté syndicale, organisme tripartite qui a toujours pris ses décisions à l'unanimité, notamment quant aux principes généraux relatifs aux limitations acceptables du droit de grève.

27. Cette déclaration générale a été complétée par plusieurs autres membres travailleurs. Le membre travailleur des Etats-Unis, notamment, a déclaré que la question de savoir si certaines vues de la commission d'experts sur la grève sont de sa compétence ou relèvent de son mandat devra être tranchée par la Cour internationale de justice, et non par la commission. Il devra en être de même pour toute autre contestation de la juridiction ou de la compétence des experts dans d'autres cas. La commission n'a pas le pouvoir de résoudre de tels problèmes et, de plus, il y a un grave danger que tout débat au sein de la commission sur de telles contestations de la part des employeurs entraîne des contestations similaires de la part de tout gouvernement à la recherche d'une échappatoire. La conduite efficace des travaux de la commission s'en trouverait sérieusement compromise. Il convient donc essentiellement de rappeler la pratique fondamentale et les principes communément admis qui ont traditionnellement régi les relations entre la commission de la Conférence et la commission d'experts. La commission d'experts, après analyse des rapports et autres informations reçues, indique ses vues sur la mesure dans laquelle un Etat se conforme aux dispositions des conventions qu'il a volontairement ratifiées. Dans l'exercice de cette tâche, la commission d'experts a, à plusieurs reprises, expressément déclaré n'être pas compétente pour donner une interprétation définitive des conventions, reconnaissant à cet égard la compétence de la Cour internationale de justice. Toutefois, cette réserve étant posée, pour remplir ses obligations, la commission d'experts doit examiner le contenu et le sens des dispositions des conventions et, le cas échéant, définir leur portée juridique et indiquer ses vues. Il est admis que les vues de la commission d'experts ne sont pas juridiquement exécutoires ou juridiquement obligatoires. Mais elles ont été considérées comme valables et communément admises, sauf si elles sont contredites par la Cour internationale de justice. La commission a travaillé dans le cadre de ce système depuis de nombreuses années. De temps à autre, une minorité de membres de la commission ont tenté de démanteler ou d'affaiblir le pouvoir de contrôle des experts, mais ces tentatives ont été contrées avec succès par la majorité. Comme il est indiqué au para-

phe 6 du rapport de la commission d'experts, celle-ci remplit sa tâche dans un esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité qui a toujours prévalu dans les relations de la commission d'experts et de la Commission de l'application des normes, dont les experts prennent pleinement en considération les débats tout en formulant leurs commentaires et leurs conclusions, selon les principes fondamentaux d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. L'indépendance des experts, particulièrement lorsqu'ils s'expriment à l'unanimité comme dans le paragraphe 7, est une raison particulièrement décisive pour que l'ensemble de la commission accepte la validité de leurs vues; les principes d'objectivité et d'impartialité constituent naturellement d'autres raisons tout aussi fortes. En 1989, la commission a exprimé à l'unanimité son accord avec ces principes fondamentaux. Toutefois, leur adoption ne s'est malheureusement pas traduite par leur application dans certains cas individuels, entraînant ainsi des tensions avec le groupe des employeurs. Faute de relations harmonieuses et de coopération entre les employeurs et les travailleurs, le fonctionnement efficace de la commission sera irrémédiablement compromis. Cela ne signifie pas que les vues des experts doivent être systématiquement entérinées et qu'aucun désaccord ne saurait être exprimé. La mauvaise manière de traiter les différences de vues est d'attaquer la commission d'experts. La bonne manière, si l'ampleur des divergences l'impose, est de recourir à la Cour internationale de justice. Une méthode plus facile et plus pratique de régler les divergences est offerte par les experts qui ont pour pratique de consulter régulièrement les travaux de la commission de la Conférence et d'en tenir pleinement compte. Ce canal de communication mérite plus ample considération. La présente commission devrait être aussi attentive à appliquer les principes fondamentaux d'objectivité et d'impartialité que le sont les membres de la commission d'experts.

28. Parmi les autres membres travailleurs qui se sont exprimés (République fédérale d'Allemagne, Botswana, Chili, Espagne, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Tunisie, Venezuela), ceux de la République fédérale d'Allemagne, de la Finlande ou du Royaume-Uni ont attiré l'attention sur les cas de gouvernements qui ne reconnaissent pas les vues des organes de contrôle régulier ou d'une commission d'enquête spécialement instituée, sans pour autant faire recours à la Cour internationale de justice, ou qui semblent ne pas comprendre les relations entre la commission d'experts et les conclusions de la présente commission et s'abstiennent de prendre les mesures requises. De telles attitudes ont pour conséquence de bloquer le travail de contrôle des normes et, venant de pays démocratiques et industrialisés d'Europe occidentale, donnent le mauvais exemple aux pays de l'Europe centrale et orientale, qui cherchent à promouvoir des procédures conformes à l'état de droit, comme aux pays ayant un niveau de développement économique plus faible auxquels il est demandé d'appliquer les conventions ratifiées. Cela a été d'ailleurs relevé par le membre travailleur du Botswana.

29. En conclusion, en reprenant l'appel lancé par le membre travailleur des Etats-Unis, les membres travailleurs ont invité la Commission de l'application des normes à revenir aux pratiques et aux principes

traditionnels et à garder vivace l'esprit de coopération, si vital pour le bon accomplissement de son travail. En attendant que la commission d'experts prenne connaissance des débats de cette commission et formule les commentaires qu'elle estime appropriés, les membres travailleurs restent convaincus que le rapport de la commission d'experts continue de constituer un guide valable pour les débats de la commission de la Conférence, tant en ce qui concerne la discussion générale que l'examen des cas individuels.

30. Sur ce dernier point, les membres employeurs ont estimé être d'accord avec les membres travailleurs. En outre, après avoir rappelé qu'ils continuaient à appuyer sans réserve le principe d'universalité, ils ont déclaré se dissocier par ailleurs des critiques que certains Etats Membres ont formulées par le passé au sujet du mécanisme de contrôle. Ils ont conclu de la discussion générale qu'aucun orateur n'avait contesté leur opinion, à savoir que la Convention de Vienne sur l'interprétation des traités constituait l'instrument approprié – et d'ailleurs le seul – pour interpréter les conventions de l'OIT. Ils invitent la commission d'experts à utiliser cet instrument lorsqu'ils interprètent les normes internationales du travail; en faisant cette demande, ils ont le souci de permettre une bonne interprétation des conventions. Ils ont cité à cet égard deux exemples, concernant les limites du droit de grève dans les cas où la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population sont en danger, et dans les cas de grèves politiques. En attendant la réponse de la commission d'experts à leurs commentaires, les membres employeurs se sont engagés entre-temps à poursuivre leur coopération pragmatique avec cette commission.

31. Certains membres gouvernementaux (Australie, Belgique) sont intervenus dans la discussion sur l'interprétation des conventions, en appuyant la position prise par les experts au paragraphe 7 de leur rapport et l'argumentation des membres travailleurs. Le membre gouvernemental de la Finlande, parlant au nom des pays nordiques, a souligné l'importance de la commission d'experts en tant que forum aux fins d'un dialogue avec cette commission et les Etats Membres. Selon la Constitution de l'OIT, la compétence pour donner des interprétations définitives des conventions appartient à la Cour internationale de justice. Cela ne signifie toutefois pas que la commission d'experts ne devrait pas être compétente pour exprimer son opinion sur le contenu et la signification des dispositions des conventions. Le membre gouvernemental des Pays-Bas a déclaré que, dans le paragraphe 7 du rapport de la commission, il est mentionné la possibilité de porter certaines questions à la Cour internationale de justice; cela est correct sur les plans juridique et procédural.

32. Le membre gouvernemental de la France a déclaré pencher pour une lecture du paragraphe 7 en symbiose avec les dispositions du paragraphe 6, qui indique que la commission d'experts prend pleinement en considération les débats de la présente commission; il appartient à celle-ci de poursuivre le dialogue. Les membres gouvernementaux de l'URSS et de la RSS d'Ukraine se sont félicités également des formules employées au paragraphe 6 concernant la coopération entre les deux instances. Cette coopération qui existe déjà, à preuve les commentaires conte-

nus par exemple aux paragraphes 43 et 61 du rapport des experts à propos de l'application des conventions n° 122 et n° 100, peut à leur avis être encore renforcée. Ils ont aussi relevé les formules concernant l'attachement des experts aux principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. A cet égard, le membre gouvernemental de l'Argentine a souligné que les membres de la commission de la Conférence, organe politique, ne sont pas indépendants au sens où le sont ceux de la commission d'experts et qu'en conséquence on ne peut leur demander de faire une interprétation impartiale des dispositions des conventions.

33. Le membre gouvernemental des Etats-Unis est revenu sur les notions de complémentarité, coopération et dialogue entre les deux éléments essentiels du mécanisme de contrôle régulier que sont la commission d'experts et la commission de la Conférence; bien que les avis de la première ne soient pas juridiquement obligatoires, ils ont résisté à l'épreuve du temps et sont très largement respectés; le recours à la Cour internationale de justice étant une approche irréaliste en pratique, il est souhaitable de maintenir le système de contrôle au sein même de la structure de l'OIT; tout autant qu'entre les deux organes le dialogue est important entre les membres de la commission de la Conférence. Recherchant, quant à lui, une solution de rechange à la procédure, apparemment mal adaptée, de recours à la Cour internationale de justice, le membre gouvernemental de la France, sollicitant à cet égard l'avis du Secrétariat, a attiré l'attention sur les dispositions du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution qui prévoit la possibilité d'instituer un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficultés relatives à l'interprétation d'une convention. Des informations ont également été demandées au Secrétariat par le membre gouvernemental des Pays-Bas concernant, plus généralement, les procédures de saisine de la Cour internationale de justice. Quant à eux, les membres travailleurs de la Finlande, de la Norvège et du Royaume-Uni ont suggéré que le Bureau prépare un manuel sur les procédures relatives à l'article 37 de la Constitution de l'OIT.

34. Tout en se référant également aux aspects et résultats positifs du dialogue entre la commission d'experts, les gouvernements et la présente commission, ainsi qu'à la fidélité de la commission d'experts à ses principes et méthodes de travail, le membre gouvernemental de Cuba a déclaré que, s'il est logique que la commission d'experts examine les dispositions des conventions et exprime son point de vue en la matière, cela ne doit pas impliquer l'introduction de nouveaux éléments ou de situations non visés dans les dispositions d'une convention donnée conduisant à une interprétation excessivement large qui pourrait aller au-delà des objectifs de la convention. Pour le membre gouvernemental de la République fédérale d'Allemagne, le mécanisme de contrôle est fondé sur un dialogue tripartite dynamique qui ne devrait pas céder le pas aux procédures judiciaires. Il s'est référé au rapport de 1987 de la commission d'experts, dans lequel celle-ci a elle-même indiqué que son mandat ne consistait pas à donner des interprétations définitives des conventions. Il a donc estimé difficilement acceptable l'idée que les conclusions de la commission d'experts soient valables et obligatoires tant qu'elles n'ont pas été contestées par une instance supérieure, en l'occurrence la Cour internationale de

justice. Enfin, le membre gouvernemental de la République démocratique allemande a rappelé que la Constitution nomme le véritable souverain: c'est la Conférence: elle élabore les normes, les adopte et en contrôle l'application. L'interprétation ne peut être que du ressort de la Conférence. Il incombe donc à sa Commission de l'application des normes de discuter tous les aspects relatifs à la compréhension correcte de la lettre et de l'esprit des textes et d'attirer l'attention de la Conférence sur les points soulevés à cet égard.

35. Lors de la clôture de la discussion générale, le représentant du Secrétaire général a, s'agissant de la partie des débats consacrée à la question de l'interprétation des conventions, déclaré ce qui suit. En ce qui concerne le paragraphe 7 du rapport de la commission, il est certain que la commission d'experts prendra soigneusement en considération les vues, souvent contrastées, qui ont été exprimées dans les débats de la commission de la Conférence. La discussion, très complète, a permis de clarifier certaines positions. Dans un domaine sensible pour l'avenir du système de contrôle de l'application des normes internationales du travail, il importe d'éviter les faux débats. En premier lieu, il est utile de rappeler encore une fois que ni la commission d'experts ni la Commission de l'application des normes ne sont des tribunaux. Le mandat de la commission d'experts est de procéder à un examen technique et juridique préalable des rapports soumis périodiquement par les Etats Membres sur les mesures prises par eux pour mettre à exécution les conventions auxquelles ils ont adhéré. Les avis de la commission d'experts méritent la plus grande attention et le plus grand respect. Comme l'ont souligné de nombreux orateurs, dans la quasi-totalité des cas, ces avis sont acceptés par les Etats Membres. Mais ces avis n'ont pas l'autorité de la chose jugée en ce qui concerne l'interprétation dont ils peuvent éventuellement procéder. Une telle autorité s'attache exclusivement aux décisions de la Cour internationale de justice, ce que rappelle la commission d'experts au paragraphe 7 du rapport général. Un deuxième point sur lequel il faut dissiper les risques d'équivoque est celui des rapports entre la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes de la Conférence. Les délibérations de cette dernière offrent aux constituants de l'OIT la possibilité de participer démocratiquement à l'examen de la suite donnée aux conventions ratifiées. La Commission de l'application des normes n'est pas une instance qui examinerait en appel les avis de la commission d'experts et ses évaluations ne sont pas des jugements. Elles procèdent plutôt d'un esprit de dialogue avec les constituants, à partir de l'avis technique et juridique préalable de la commission d'experts, pour parvenir à une meilleure application des normes internationales du travail. Par ailleurs, comme l'ont souligné plusieurs membres de la commission, il ne serait pas satisfaisant de laisser en suspens des problèmes importants touchant à l'application des conventions lorsqu'un gouvernement rejette les conclusions formulées par la commission d'experts ou la Commission de l'application des normes, ou refuse de les prendre en considération, en estimant que ces organes n'ont pas respecté le sens d'une convention. La Constitution de l'OIT offre des moyens pour faire face à cette situation, dont le re-

cours en interprétation. Il convient que chacun examine l'opportunité de recourir à ces mécanismes lorsque d'importants problèmes relatifs à l'application des conventions restent sans solution. Enfin en réponse à une question du membre gouvernemental de la France, le représentant du Secrétaire général a rappelé que l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution a été adopté dans l'immédiat après-guerre pour pallier les incertitudes quant aux conditions dans lesquelles les organisations spécialisées pouvaient obtenir un avis de la Cour internationale de justice, et pour compléter ce mécanisme par un système plus facilement accessible et plus spécialisé sur le plan technique. Si le mécanisme prévu par cet article n'a jamais été mis en œuvre jusqu'à présent, il peut l'être si le Conseil et la Conférence en décident ainsi. Quant à la suggestion, due à l'initiative du membre travailleur de la Norvège, qu'un manuel de procédure sur la saisine de la Cour internationale de justice soit préparé par le Bureau, elle a été dûment notée par le Secrétariat : elle mérite un examen approfondi, en consultation avec le bureau du Conseiller juridique du BIT.

Obligations liant les Etats Membres : ratifications et dénonciations des conventions

36. Comme chaque année, le rapport de la commission d'experts fait le bilan des obligations liant les Etats Membres vis-à-vis des instruments adoptés par la Conférence.

37. A l'actif figure le nombre des ratifications. Au cours de 1989, 63 ratifications émanant de 19 Etats Membres ont été enregistrées, ce qui porte le nombre total de ratifications, au 31 décembre 1989, à 5463. Arrêté au 21 mars 1990, l'actif s'accroît de 15 ratifications nouvelles déposées par cinq Etats Membres.

38. La commission s'est, dans l'ensemble, félicitée de la progression des adhésions aux instruments de l'OIT qui vérifie les conclusions, mentionnées plus avant, des débats sur les normes menés au cours des années 1984-1987 concernant l'importance que garde l'activité normative comme moyen de promouvoir un développement équilibré dans la justice et la liberté, et comme source d'inspiration des politiques sociales. Avec d'autres, les membres travailleurs ont constaté que l'état des ratifications en 1989 attestait à nouveau de la volonté des Etats de soutenir l'action de l'OIT. Bien sûr, ratification et application ne coïncident pas toujours, ni dans le temps ni dans l'espace, et les membres employeurs ont, comme l'année passée, rappelé que l'essentiel est l'étape qui suit la ratification, c'est-à-dire l'application dans la législation et la pratique. Et, comme le fait observer notamment le membre travailleur de la Grèce, la simple lecture des commentaires consacrés à l'application de la convention n° 87 suffit à constater qu'il reste à accomplir d'énormes progrès pour donner plein effet à ses dispositions.

39. Les statistiques globales relatives aux ratifications masquent des aspects moins positifs, sinon préoccupants, que n'ont pas manqué de souligner notamment les membres travailleurs. Ils relèvent, en effet, que le nombre de ratifications de conventions importantes, comme celles concernant la sécurité sociale, la sécurité et l'hygiène, reste peu élevé. Par ailleurs, certains Etats n'ont pas encore ratifié des conventions fondamentales, comme celles sur la li-

berté syndicale, la négociation collective, le travail forcé, l'égalité de traitement, les consultations tripartites. Plus précisément, le membre travailleur de la Finlande fait observer que, s'agissant des conventions concernant les droits de l'homme et les droits syndicaux, il n'y a pas eu, en 1989, de nouvelles ratifications des conventions n°s 87, 98, 105, 135 ; les conventions n°s 29, 122 et 144 n'ont été chacune ratifiées que par un pays ; la convention n° 111 seulement par deux pays. En se référant au tableau des ratifications, il attire l'attention des membres de la commission sur le nombre total de ratifications concernant chacune de ces conventions fondamentales. A cet égard, le membre gouvernemental de la France déplore que le tiers des Membres de l'OIT n'ait pas encore ratifié la convention n° 87. Il souligne, avec le membre travailleur de la Finlande, l'obligation morale pour tout Etat Membre de l'OIT d'adhérer à ses textes prioritaires et fondamentaux. La résolution de la Commission des droits de l'homme invitant les pays qui ne l'ont pas encore fait à ratifier et à appliquer pleinement les conventions n°s 87 et 98 a été accueillie favorablement, notamment par les membres travailleurs qui ont, de leur côté, lancé un appel aux Etats Membres pour qu'ils ratifient les conventions fondamentales de l'OIT.

40. Parmi les difficultés ou obstacles à la ratification ont été évoqués, notamment par le membre gouvernemental de la Bulgarie, les facteurs d'ordre économique. A cet égard, la consolidation de la coopération technique et la création de conditions propres à promouvoir la croissance économique sont de nature à contribuer, en pratique, à l'introduction de normes internationales du travail pour la protection des travailleurs. Dans ce sens, le membre précité appuie le contenu du paragraphe 56 du rapport de la commission d'experts et la résolution 1990/15 concernant les droits de l'homme et l'extrême pauvreté évoquée au paragraphe 38 du rapport. Le rôle de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976 (qui prévoit notamment des consultations sur le réexamen de conventions non ratifiées), déjà évoqué dans ce rapport, a été rappelé ici par le membre travailleur du Pakistan. Il a été aussi suggéré, par le membre travailleur de la Finlande, que la commission d'experts fasse une analyse en profondeur des raisons pour lesquelles nombre d'Etats Membres n'ont pas ratifié les conventions de base relatives aux droits de l'homme et aux droits syndicaux. Enfin, l'attention a été attirée par les membres gouvernementaux de Cuba et des Pays-Bas sur l'utilité des indications contenues dans l'étude précitée sur la souplesse des normes pour les études de faisabilité préalables à la ratification d'une convention.

41. L'un des aspects positifs de la discussion générale souligné par les membres travailleurs réside dans les informations communiquées à la commission par de nombreux gouvernements sur le nombre et les perspectives de ratification. Le prochain rapport pourrait enregistrer un nombre record de ratifications, si les prévisions se concrétisent. Il ressort en effet des indications ci-après que, outre une dizaine de ratifications nouvelles annoncées, plus d'une trentaine d'autres ratifications sont à l'étude.

42. Ces informations ont été communiquées par les treize pays suivants. L'Australie a ratifié, en mars 1990, la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant

Document n° 78

CIT, 78^e session, 1991, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 8-13



Conférence internationale du Travail
78^e session 1991

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour :
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts
pour l'application
des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

- ii) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
- iii) les informations et rapports sur les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

8. La commission, après avoir examiné et analysé les rapports et informations susmentionnés, a rédigé le présent rapport, qui est essentiellement formé des trois parties suivantes: la première partie constitue le rapport général dans lequel la commission examine les questions générales concernant les normes internationales du travail et autres instruments, ainsi que leur application. La deuxième partie contient des observations concernant certains pays sur l'application des conventions ratifiées (voir section I et également paragraphes 77 à 107 ci-après), sur l'application des conventions dans des territoires non métropolitains (voir section II et également paragraphes 77 à 107 ci-après), et sur l'obligation de soumettre les instruments aux autorités compétentes (voir section III et également paragraphes 108 à 118 ci-après). La troisième partie, qui est publiée en volume séparé (rapport III (partie 4 B)), comporte une étude d'ensemble des instruments sur lesquels les gouvernements ont été invités à fournir des rapports, en vertu de l'article 19 de la Constitution, à savoir: la convention (no 140) et la recommandation (no 148) sur le congé-éducation payé, 1974, la convention (no 142) et la recommandation (no 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975 (voir paragraphes 119 à 123 ci-après).

9. En remplissant sa tâche, qui consiste à indiquer dans quelle mesure la situation dans chaque Etat apparaît conforme aux termes des conventions et aux obligations assumées par cet Etat en vertu de la Constitution de l'OIT, la commission a suivi les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité qu'elle avait déjà signalés dans de précédents rapports. Elle a continué à appliquer les méthodes de travail qu'elle a rappelées dans son rapport de 1987. Au nombre de celles-ci figure l'esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité qui a toujours prévalu dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes, dont la commission prend pleinement en considération les débats, tant sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle que sur les questions particulières touchant à la manière dont les divers Etats s'acquittent de leurs obligations normatives.

10. La commission a soigneusement examiné les vues exprimées à la Commission de l'application des normes de la Conférence, lors de la 77e session (1990), par les membres employeurs et par certains membres gouvernementaux à l'occasion de l'examen de son rapport et, notamment, du paragraphe 7 de ce rapport. Elle tient à apporter quelques précisions à ce sujet.

11. En déclarant que tant que ses vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de justice, elles sont réputées valables et communément admises, la commission d'experts ne considère pas lesdites vues comme des décisions ayant l'autorité de la chose jugée, la commission n'étant pas un tribunal. Bien plus, comme elle a eu

l'occasion de le souligner à maintes reprises, elle n'a jamais considéré ses vues comme des avis obligatoires qui reposeraient sur une interprétation définitive des conventions dont elle examine l'application par les Etats Membres. Elle estime toutefois que le bon fonctionnement du système normatif de l'Organisation internationale du Travail nécessite qu'un Etat ne puisse pas, à la fois contester les vues exprimées par la commission d'experts au sujet de l'application d'une disposition d'une convention qu'il a ratifiée et s'abstenir de recourir à la procédure instituée pour obtenir une interprétation définitive de ladite convention. Une telle situation laisserait subsister un doute sur l'obligation d'appliquer la disposition en question et accorderait à chaque Etat un pouvoir que le droit international ne lui reconnaît pas. Il en résulterait une incertitude juridique quant au sens et à la portée des dispositions en question, tant qu'un avis de la Cour internationale de justice n'y met pas fin; une telle situation nuirait à la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement du système normatif de l'OIT.

12. Les vues que la commission d'experts exprime sont, en raison notamment de sa composition pour laquelle il est fait appel à des personnalités indépendantes ayant une expérience directe des différents systèmes juridiques, de sa tradition d'objectivité et d'impartialité et de la grande attention qu'elle porte aux travaux des autres organes de contrôle de l'OIT, généralement admises. La commission d'experts n'est pas le seul organe à connaître du problème de l'application des conventions et ses évaluations ne s'imposent pas erga omnes. Ses fonctions l'amènent à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont respectées, donc à en examiner le contenu et la signification, et à déterminer la portée juridique de ses dispositions. Il est essentiel pour le système de l'OIT que les vues qu'elle est 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 détient la Cour internationale de justice qui, seule, a compétence pour l'interprétation définitive des conventions. Les membres employeurs de la Commission de la Conférence eux-mêmes ont déclaré avoir pour pratique de se baser en règle générale "sur les vues de la commission d'experts", tout en se réservant le droit de s'en écarter. La commission observe que cette déclaration n'est pas incompatible avec les énonciations figurant au paragraphe 7 de son rapport de 1990.

13. Par ailleurs, la commission d'experts croit devoir insister sur le fait que sa mission, qui consiste à évaluer la conformité des législations et pratiques nationales avec les dispositions d'une convention, est essentiellement spécifique et de caractère pragmatique. Cette mission se déroule dans le cadre d'un dialogue continu avec les gouvernements. Néanmoins, la commission garde constamment à l'esprit l'ensemble des méthodes d'interprétation des traités. A ce propos, elle doit souligner qu'en examinant le droit de grève au regard de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, elle a pris en considération les indications et les recommandations unanimes du Comité de la liberté syndicale en la matière, approuvées par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

Document n° 79

CIT, 78^e session, 1991, Rapport de la Commission de l'application des normes, paragr. 13-37





Compte rendu provisoire

Soixante-dix-huitième session, Genève, 1991

Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations

Rapport de la Commission de l'application des normes

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PREMIÈRE PARTIE: <i>Rapport général</i>	2
DEUXIÈME PARTIE: <i>Observations et informations concernant certains pays</i>	25
I. <i>Observations et informations concernant les rapports sur les conventions ratifiées (article 22 de la Constitution)</i>	25
A. Observations générales et informations concernant certains pays	25
B. Observations et informations sur l'application des conventions	30
C. Tableau des rapports détaillés sur les conventions ratifiées	97
D. Tableau statistique des rapports sur les conventions ratifiées (article 22 de la Constitution)	98
II. <i>Observations et informations concernant l'application des conventions dans les territoires non métropolitains (articles 22 et 35 de la Constitution)</i>	99
A. Observations générales et informations concernant certains territoires	99
B. Tableau des rapports détaillés sur l'application des conventions ratifiées dans les territoires non métropolitains	100
III. <i>Soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail (article 19 de la Constitution)</i>	101
IV. <i>Rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations (article 19 de la Constitution)</i>	103
Rapports reçus au 22 juin 1991 concernant la convention (n° 140) et la recommandation (n° 148) sur le congé-éducation payé, 1974, et la convention (n° 142) et la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.	
<i>Index par pays des observations et informations contenues dans le rapport</i>	104

7. Se référant à sa déclaration faite devant la commission en 1990, dans laquelle il déplorait que les cas importants et sérieux ne soient pas systématiquement examinés, le membre travailleur des Pays-Bas s'est interrogé sur les critères qui président à l'inscription des notes de bas de page par la commission d'experts. Prenant pour exemple les conventions sur la liberté syndicale, il a noté que, cette année, les observations de la commission d'experts portant sur des cas relatifs à l'application des conventions qui ont fait, par le passé, l'objet de paragraphes spéciaux ou qui sont graves et sérieux, n'ont pas été accompagnées d'une note de bas de page. Il a souligné que l'absence de note de bas de page ne doit cependant pas empêcher la commission de procéder à l'examen de ces cas et a rappelé la nécessité de respecter une continuité et une plus grande cohérence dans le suivi de l'examen des cas. Le représentant du Secrétaire général a rappelé que la Commission de la Conférence a été amenée, du fait de l'accroissement des Etats Membres, du nombre de conventions et de ratifications et partant du nombre de commentaires de la commission d'experts, à ne retenir qu'un nombre limité de cas qu'elle entend examiner parmi ceux qui figurent dans le rapport de la commission d'experts. Celle-ci a estimé qu'il était de son devoir d'attirer l'attention de la Commission de la Conférence sur certains cas qu'elle considère comme importants par une note de bas de page. Par ces notes de bas de page, la commission d'experts peut signaler les cas de progrès remarquables ou, plus fréquemment, ceux qui soulèvent de graves problèmes d'application. Elle peut également signaler les cas où elle estime que la Conférence constitue une occasion privilégiée pour que les informations nécessaires soient soumises par les gouvernements concernés ou que des développements intéressants pourraient intervenir entre la session de la commission d'experts et la Conférence. Le choix ainsi effectué n'a jamais présenté un caractère contraignant pour la Commission de la Conférence qui peut, à son gré, ajouter d'autres cas ou écarter des cas sur lesquels l'attention de la Conférence a été attirée par la commission d'experts.

B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail

Système de contrôle

8. D'une manière générale, la commission a reconnu la remarquable qualité du rapport de la commission d'experts et a rendu un hommage appuyé aux principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité qui continuent de guider les travaux de la commission d'experts. Les membres employeurs et les membres travailleurs se sont accordés sur la nécessité de renforcer le système de contrôle et sur l'importance de l'application correcte des normes. Plusieurs membres gouvernementaux (Australie, Bénin, Bulgarie, Cuba, Danemark, s'exprimant également au nom des gouvernements nordiques, Espagne, Etats-Unis, France, Kenya, Royaume-Uni, Tchécoslovaquie, RSS d'Ukraine, URSS, Uruguay) ont également fait des déclarations dans ce sens.

9. Se référant aux réserves qu'ils ont été amenés à faire sur certains éléments du rapport, les membres employeurs ont déclaré que le dialogue critique, dans un esprit de coopération, constitue l'essence du travail de la Commission de la Conférence et la base sur

laquelle ils sont disposés à coopérer avec tous les membres de la commission. Le membre employeur des Etats-Unis a souligné que le groupe employeur soutient fermement le système de contrôle, et que les commentaires des employeurs doivent être considérés comme une tentative positive de renforcer ce système et d'accroître l'autorité des conclusions auxquelles il parvient. Les membres gouvernementaux du Royaume-Uni et de l'URSS ont estimé que les critiques et les divergences ponctuelles étaient le signe d'un dialogue fructueux.

10. Le membre employeur de la Suède a déclaré qu'il appuyait les déclarations des membres de la commission quant à la nécessité de donner au système de contrôle toutes les ressources nécessaires pour lui permettre de fonctionner de manière parfaite. Il s'est estimé convaincu que ce système de contrôle est le meilleur qui existe dans une organisation internationale universelle et désire qu'il soit respecté et aussi efficace que possible.

11. Le membre gouvernemental de la Chine a indiqué que son gouvernement attachait une importance considérable au rôle des normes internationales du travail dont l'application dans la loi et la pratique renforce la protection des travailleurs, améliore leurs conditions de travail et élimine les inégalités. Il s'est félicité que les membres gouvernementaux de la présente commission partagent cette appréciation de l'importance du rôle de la Commission de la Conférence comme instrument de dialogue positif.

12. Le membre gouvernemental de l'Allemagne, se référant au système de contrôle de la Charte sociale européenne, a comparé les deux systèmes de contrôle. Vu le volume de travail auquel a à faire face la commission d'experts de l'OIT, elle a besoin d'un grand soutien pour accomplir cette tâche et, par conséquent, le personnel ne devrait pas être réduit. Le membre travailleur de l'Allemagne a rappelé à cet égard les différences entre le système de contrôle de la Charte sociale européenne et celui de l'OIT, et a relevé en particulier que le comité gouvernemental de la Charte n'a pas une structure tripartite, comme c'est le cas de la Commission de la Conférence. A son avis, les deux systèmes ne peuvent pas être comparés.

Rôles respectifs et mandats des organes de contrôle

13. Les membres employeurs ont rappelé que, depuis plusieurs années, ils insistent sur le fait que les deux organes, commission d'experts et Commission de la Conférence, font partie du système de contrôle à plusieurs volets de l'OIT. Le mandat spécifique de la commission d'experts a été défini clairement par la Conférence en 1927 et n'a pas changé en substance, tandis que la compétence propre de la Commission de la Conférence provient de l'article 7 du Règlement de la Conférence. L'indication négative selon laquelle ni la commission d'experts ni la commission de la Conférence ne sont des tribunaux ne suffit pas à faire comprendre les fonctions positives de ces organes de contrôle. Le rapport de la commission d'experts est une base importante pour le travail de la Commission de la Conférence qui, de l'avis des membres employeurs, n'est toutefois pas liée de façon contraignante par l'opinion des experts. A cet égard, ils se sont référés à la déclaration de la commission d'experts au paragraphe 7 du rapport présenté à la

Conférence en 1990, selon laquelle ses vues sont réputées valables et communément admises tant qu'elles ne sont pas contredites par la Cour internationale de Justice. Les membres employeurs ont estimé que, de la sorte, les experts avaient déclaré que leur interprétation avait une force contraignante tant que la Cour internationale de Justice n'en décide autrement, affirmation qui était et continue d'être inacceptable car elle n'est pas fondée juridiquement. Les membres employeurs ont souligné que les commentaires formulés par les experts aux paragraphes 10 à 13 de leur rapport montrent une évolution très nette de leur position par rapport à celle rappelée ci-dessus. En particulier, ils ont observé que les experts ont eux-mêmes déclaré, aux paragraphes 11 et 12 de leur rapport, que la commission d'experts n'est pas le seul organe à connaître du contrôle, que leurs évaluations ne s'imposent pas à l'égard de tous, et que les membres employeurs de la Commission de la Conférence peuvent se réserver le droit de s'en écarter. Ils ont estimé que, logiquement et à plus forte raison, la Commission de la Conférence a ce droit. Pour les membres employeurs, le fait que la Commission de la Conférence puisse avoir une opinion différente de celle exprimée par la commission d'experts ne préjuge pas la question de savoir dans quelle mesure les Etats Membres sont liés par les évaluations des experts ou de la Commission de la Conférence.

14. Le membre employeur des Etats-Unis, s'associant aux remarques formulées par le porte-parole des employeurs en ce qui concerne les paragraphes 9 à 13 du rapport général de la commission d'experts, a rappelé le mandat et l'évolution du rôle de la commission d'experts depuis 1927; l'autorité de la commission s'est accrue, ce qui a été généralement bien accepté du fait de son indépendance, de son impartialité et de son objectivité, et il en est résulté des conclusions et des interprétations crédibles quant à la signification et à la portée des conventions qui, dans l'optique des employeurs, sont, pour la plupart, acceptées. A ses yeux, même si la commission est composée d'éminents juristes, elle n'est pas infaillible. Il a suggéré que, pour améliorer les relations de travail entre la Commission de la Conférence et la commission d'experts, cette dernière examine pleinement les questions de méthode et de substance soulevées par les membres de la Commission de la Conférence et y réponde. Une partie du dialogue entre les deux commissions implique que soient examinées les différences d'opinion et qu'elles soient réexaminées en vue d'une décision sur la question de savoir si ces opinions sont correctes ou devraient être modifiées. Il a rappelé que le dialogue n'est pas à sens unique et que les experts ne peuvent s'attendre à ce que leurs vues soient adoptées automatiquement dans tous les cas par la Commission de la Conférence. Il a suggéré que la commission d'experts attire l'attention quand elle adopte une nouvelle opinion ou qu'elle développe un point de vue antérieur et fasse référence au fondement de la conclusion adoptée, comme cela s'est parfois fait dans les études d'ensemble, afin que ses interprétations soient évidentes pour tous. Ceci est particulièrement important, car la Commission de la Conférence ne peut examiner qu'une partie des commentaires de la commission d'experts. Le membre employeur des Etats-Unis a conclu en rappelant que, dans une institution démocratique, critiques et louanges font partie du dialogue.

15. Le membre employeur de la Turquie a rappelé que si le rapport de la commission d'experts constitue la base des travaux de la Commission de la Conférence, cette dernière peut exprimer et soutenir des avis différents de ceux des experts. Il a estimé que si un membre de cette commission peut convaincre la majorité d'accepter une solution autre que celle avancée par les experts, il est inutile d'aller devant la Cour internationale de Justice. Le membre employeur a rappelé que la commission d'experts a précisé que la position des membres employeurs n'est pas incompatible avec les principes énoncés au paragraphe 7 de son rapport de 1990. Le membre employeur s'est également référé au paragraphe 13 du rapport de la commission d'experts dans lequel elle précise qu'elle a pris en considération, dans l'examen de l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les indications et les recommandations du Comité de la liberté syndicale. Il a souligné que les membres de ce comité ne sont pas des juristes et qu'en suivant l'interprétation de personnes qui ne sont pas des juristes la commission d'experts a accepté la légitimité de grèves de protestation politique ou de solidarité, ce qui a entraîné des conséquences inévitables. A cet égard, le représentant du Secrétaire général a donné des indications sur la composition du Comité de la liberté syndicale dont les membres siègent à titre personnel et qui est actuellement présidée par une personnalité indépendante membre de la Cour internationale de Justice.

16. Les membres travailleurs ont affirmé leur total soutien aux commentaires de la commission d'experts figurant aux paragraphes 10 à 13 du rapport présenté cette année. Ils ont rappelé que le rôle de la commission d'experts est de vérifier si la loi et la pratique nationales sont en accord avec les conventions ratifiées, ce qui implique qu'elle examine la portée des dispositions des conventions et qu'elle exprime ses vues à ce sujet. Le rôle de la Commission de la Conférence, composée de représentants des parties directement concernées par l'application des conventions et non d'experts indépendants, est d'effectuer de façon démocratique un examen approfondi du rapport de la commission d'experts afin d'analyser, dans les cas choisis, la mise en œuvre des normes et de considérer les moyens d'en améliorer le respect. Pour les membres travailleurs, les évaluations de cette commission ainsi que les vues exprimées par les experts n'ont 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. Ils sont d'accord avec l'indication des experts selon laquelle le bon fonctionnement du système normatif nécessite qu'un Etat, responsable en vertu de la Constitution de l'OIT de l'application des conventions qu'il a ratifiées, ne puisse en même temps contester les vues exprimées par la commission d'experts au sujet de l'application d'une convention ratifiée et s'abstenir de recourir à la Cour internationale de Justice. En ce qui concerne le droit d'avoir une opinion différente de celle des experts, les membres travailleurs ont estimé que la portée réelle de ce droit n'est pas très claire. Selon eux, on ne saurait mettre en cause pendant la discussion des cas individuels une jurisprudence unanime du Comité de la liberté syndicale ou

le point de vue des experts sur une interprétation établie d'une convention. En tout état de cause, les membres travailleurs sont d'avis que ce droit d'avoir une opinion différente ne peut pas être reconnu aux Etats liés par les conventions.

17. Le membre travailleur du Pakistan a rappelé que, dans le cas de nombreux pays, les conclusions des organes de contrôle ont finalement prévalu lorsqu'il y a eu des divergences d'opinions entre ceux-ci et les gouvernements. Les membres travailleurs de la Finlande (parlant également au nom du membre travailleur de la Norvège), du Japon, du Pakistan, du Pérou, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de Sri Lanka ont souligné les risques que ferait courir au système de contrôle l'attitude de gouvernements qui, en désaccord avec les commentaires de la commission d'experts, se refuseraient à modifier en conséquence leur législation et leur pratique et s'abstiendraient de faire appel à la Cour internationale de Justice pour obtenir une interprétation définitive de la convention en cause. Le membre travailleur de Sri Lanka a estimé que si les membres de la Commission de la Conférence peuvent faire des remarques au sujet des vues exprimées par la commission d'experts, ils ne peuvent substituer leur jugement aux vues de la commission d'experts, car l'objectif doit être de renforcer le mécanisme de contrôle de l'OIT et d'assurer que les vues exprimées par la commission seront suivies par les gouvernements. Le membre travailleur des Etats-Unis a rappelé la déclaration qu'il avait faite devant la commission en 1990 sur la nécessité d'une coopération et d'harmonie avec les membres employeurs en ce qui concerne les vues de la commission d'experts et du respect général à l'égard de ces vues.

18. Le membre travailleur du Royaume-Uni a estimé que le droit des membres employeurs d'avoir une opinion différente de celle de la commission d'experts, admis par celle-ci dans le paragraphe 12 de son rapport, ne signifie pas que la Commission de la Conférence en tant qu'organe a le droit de ne pas être d'accord. A son avis, le droit d'objection des employeurs et des travailleurs ne saurait être applicable aux gouvernements: les travailleurs et les employeurs n'ont pas la responsabilité juridique internationale de faire respecter une convention ratifiée par leur gouvernement. En revanche, le gouvernement qui est juridiquement responsable de l'application d'une convention doit répondre devant la présente commission et la commission d'experts. Le membre travailleur a déclaré, en conséquence, que le gouvernement doit soit accepter le point de vue de la commission, soit recourir à la Cour internationale de Justice pour avis définitif. A son avis, aucune position intermédiaire n'est possible, et il ne doit pas y avoir d'équivoque en la matière.

19. Se référant aux paragraphes 10 à 13 du rapport de la commission d'experts, le membre gouvernemental de l'Arabie saoudite, s'exprimant également au nom du Bahreïn, des Emirats arabes unis, du Koweït et du Qatar, a souligné le droit pour tout pays de contester les vues de la commission d'experts concernant la mise en œuvre des dispositions des conventions ratifiées, l'avis de la commission n'étant ni contraignant ni définitif. Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a exprimé le souhait que l'acceptation par la commission d'experts du droit des employeurs de s'écarter de ses vues concernant l'interprétation

des conventions soit également étendue aux gouvernements. A son avis, il appartient à la Commission de la Conférence de débattre en détail des différentes opinions concernant l'interprétation des conventions, ce dialogue étant la raison d'être profonde de la présente commission.

20. Le membre gouvernemental de l'Uruguay a indiqué qu'il souscrivait pleinement aux indications contenues dans les paragraphes 10 à 13 du rapport de la commission d'experts. Le membre gouvernemental de l'Australie a noté favorablement les indications supplémentaires fournies par la commission d'experts dans les paragraphes 10 à 13 de son rapport relatives notamment aux relations entre les deux commissions. Il a déclaré que son gouvernement était d'accord avec le contenu de ces paragraphes. Le membre gouvernemental de la Belgique a indiqué qu'il était essentiel, pour le système de contrôle de l'OIT, que les opinions exprimées par la commission d'experts, telles que décrites aux paragraphes 10 à 13 de son rapport, soient réputées valables et communément admises.

21. Le membre gouvernemental de la France a relevé que le rapport de la commission d'experts et le débat de la Commission de la Conférence ont permis de clarifier la place des organes du système de contrôle qui ont des rôles différents et complémentaires. La commission d'experts s'est longuement expliquée sur la portée et la conception de son rôle dans son rapport en confirmant son rôle d'organe d'instruction technique et juridique; la Commission de la Conférence est faite pour le dialogue tripartite; la Conférence en séance plénière donne une sanction politique au rapport et, comme clé de voûte du système, la Cour internationale de Justice est, en cas de besoin, le recours suprême pour l'interprétation de la Constitution et des conventions.

22. Le membre gouvernemental de l'URSS a rappelé qu'aucun autre organe de l'OIT n'a été soumis à différentes périodes de son histoire à autant de critiques que la commission d'experts quant à ses méthodes de travail ou sa procédure, ce qui montre la difficulté de sa tâche. D'après son mandat, la commission d'experts doit procéder à une évaluation formelle et juridique de l'application des conventions ratifiées par les Etats, sans accorder trop d'importance aux particularités économiques et sociales de chaque Etat à peine de ne pas accomplir correctement son mandat. A son avis, le développement futur du système de contrôle de l'OIT passe par la mise sur un pied d'égalité des rôles de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence, afin d'augmenter et de développer la coopération entre ces organes.

23. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a indiqué que son gouvernement a apprécié la teneur des remarques contenues aux paragraphes 10 à 13 de la commission d'experts. De son point de vue, l'efficacité du système de contrôle de l'OIT peut s'accroître sensiblement par la participation responsable de tous les membres de la commission, y compris des gouvernements, au plus large éventail des questions dont elle est saisie. Rappelant que la commission a été établie en 1927 en vue du dialogue tripartite sur l'application des conventions et recommandations, elle a souligné que la participation plus active de tous les membres permettrait de donner un meilleur écho des vues de la Commission de la Conférence à la commission d'experts.

24. Le membre gouvernemental du Danemark, s'exprimant également au nom des gouvernements nordiques, a rappelé l'accord de ces gouvernements sur la mission de la commission d'experts de donner un avis juridique indépendant, ce qui lui vaut un grand respect de la part de la Communauté internationale pour son indépendance, son objectivité et son impartialité. De même que les membres gouvernementaux des Etats-Unis, du Royaume-Uni et du Portugal, elle a, en outre, souligné que l'acceptation générale des vues de la commission d'experts repose également sur le dialogue formel entre la commission et les gouvernements, et a estimé que le dialogue avec les gouvernements continuera d'être l'instrument le plus important pour l'application des normes.

25. Le membre gouvernemental de Cuba a considéré que la commission d'experts a décrit, aux paragraphes 10 à 13 de son rapport, la manière dont elle doit s'acquitter de son mandat d'une façon équilibrée et acceptable. Rappelant les principes d'objectivité, d'indépendance et d'impartialité qui inspirent les travaux de la commission d'experts, elle a attiré l'attention sur la nécessité de conjuguer, au moment de l'évaluation de l'application des normes de l'OIT, l'expérience et la connaissance des systèmes juridiques de ses membres avec la connaissance des réalités sociales et économiques des différents pays. Elle a souligné qu'en procédant à ce rappel elle ne mettait pas en cause le principe de l'universalité des normes, mais a rappelé que les conditions particulières à chaque pays et les niveaux de développement économique et social ne doivent pas être ignorés de la commission d'experts.

26. S'agissant plus spécifiquement de la question de l'interprétation des conventions de l'OIT, les membres employeurs ont déclaré que la possibilité d'avoir une opinion différente par rapport aux évaluations juridiques des experts n'est pas exclue, et en particulier sur les points où il apparaît assez clairement qu'il est très important pour l'interprétation des obligations découlant d'une convention d'appliquer le critère juridique approprié. Tout en reconnaissant que les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité soient des préalables indispensables à l'activité des experts, ils ont estimé que 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 qui examine si les Etats Membres respectent les principes de la liberté syndicale, indépendamment du fait qu'ils aient ou non ratifié les conventions traitant de ces sujets et non en se fondant sur les rapports qu'ils présentent aux termes de l'article 22 de la Constitution. L'application de la Convention de Vienne est incontestée en droit international. Les experts y ont eux-mêmes spécifiquement fait référence aux paragraphes 54 et 244 de l'Etude d'ensemble de 1980 sur la convention n° 147. 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 dans laquelle 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.

27. Les membres employeurs rejettent, par ailleurs, les affirmations selon lesquelles ils se seraient comportés comme les anciens pays socialistes en attaquant les fondements du mécanisme de contrôle, ou en critiquant le comportement des pays communistes mais non les attitudes semblables des pays occidentaux : rien ne pourrait être plus faux. Les membres employeurs se réjouissent d'avoir alors réussi, ensemble avec beaucoup d'autres membres, à défendre le système de contrôle contre ces attaques. Les anciens pays communistes avaient mis en question les commentaires relatifs aux systèmes juridiques qui, dans la Constitution nationale, excluaient l'existence d'organisations libres de travailleurs et d'employeurs en dehors du Parti reconnu. La présente opinion divergente des membres employeurs concerne des questions de détail au sujet du droit de grève, lequel n'est même pas inscrit dans la convention applicable mais est devenu l'objet de principes minutieusement ciselés, extrait par voie d'interprétation. Cela dit, les membres employeurs appuient massivement le système de contrôle de l'OIT, dont cette commission fait partie intégrante.

28. Pour appuyer la déclaration des membres employeurs, le membre employeur des Etats-Unis a rappelé que, durant les quelques dernières années, les membres employeurs ont soulevé certains problèmes qu'ils ont attribués à une mauvaise interprétation de quelques conventions, par exemple celles sur l'inspection du travail, les bureaux de placement payants, les questions maritimes et la liberté syndicale. Les conventions de l'OIT sont fréquemment rédigées en termes généraux et assorties de clauses laissant une certaine latitude dans leur interprétation. Quelque souhaitable que soit l'expansion de la politique sociale que la commission d'experts peut estimer conforme à l'esprit d'une convention donnée, il ne lui appartient pas 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». Il a déclaré que les interprétations de la commission d'experts devaient se conformer aux principes énoncés dans la Convention de Vienne, comme la commission d'experts l'a reconnu, à son avis, dans l'Etude d'ensemble sur la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976. A son avis, il ne convient pas que la commission d'experts entérine 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.

29. Sur ce point, le représentant du Secrétaire général a rappelé qu'il est indispensable que le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts se tiennent informés de leurs traitements respectifs des situations soumises à leur examen. C'est ainsi que le Comité de la liberté syndicale tient compte dans ses conclusions des commentaires formulés par la commission d'experts et que la commission se réfère parfois aux cas traités par le comité lorsque ceux-ci présentent un aspect juridique et soulèvent des questions de principe affectant l'application des conventions.

30. Le membre employeur de la Suède, s'agissant de la possibilité de demander à la Cour internationale de Justice une interprétation définitive des conventions, a souhaité fournir des informations à la commission. En premier lieu, le paragraphe 3 de l'article IX de l'accord entre les Nations Unies et l'OIT prévoit que la demande d'avis consultatif soit adressée à la Cour par la Conférence ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence. En vertu d'une résolution adoptée par la Conférence en 1949, le conseil dispose d'une autorisation permanente. C'est dans ce cadre que peut être mis en application l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, en vertu duquel toute question ou difficulté relative à l'interprétation de la Constitution ou des conventions sera soumise à l'appréciation de la Cour. En second lieu, dans la procédure de plainte régie aux articles 26 à 34 de la Constitution, le gouvernement qui n'accepte pas les recommandations d'une commission d'enquête peut, dans un délai de trois mois, saisir la Cour. Le membre employeur a observé que ces procédures n'ont guère été utilisées par le passé, ce qui montre que l'accès à la Cour internationale de Justice n'est pas très facile. Aussi a-t-il rappelé l'intervention du membre gouvernemental de la France à la Commission de la Conférence en 1990, qui avait attiré l'attention sur les possibilités qu'offrait l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, prévoyant l'institution d'un tribunal spécial pour se prononcer sur les différends relatifs à l'application d'une convention.

31. Les membres travailleurs se sont interrogés sur les arguments avancés par les membres employeurs quant à l'utilisation par la commission d'experts des critères d'interprétation prévus à l'article 31 de la Convention de Vienne. A leur avis, une convention de l'OIT n'est pas exactement comparable à un traité classique entre Etats, les parties concernées étant non seulement des Etats, mais également des organisations d'employeurs et de travailleurs qui participent à son élaboration. En outre, en vertu de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne, la pratique peut servir à identifier l'accord des parties quant à une interprétation donnée. Or, selon les membres travailleurs, du fait que les parties ne sont pas seulement les Etats, la pratique non conforme d'un ou plusieurs Etats ne saurait donc refléter l'accord des parties. Par ailleurs, les travaux préparatoires tripartites de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, fournissent la preuve que cette convention doit être interprétée au sens le plus large, notamment en ce qui concerne le droit de s'affilier aux organisations de leur choix, reconnu à tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte. Ils ont rappelé la proposition faite par un de leurs membres en 1990 que le Bureau élabore un manuel de procédure relatif à l'article 37 de la Constitution. En ce qui concerne la création

d'un tribunal spécifique prévu à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, à laquelle ils ne sont pas opposés, les membres travailleurs ont posé la question de savoir dans quelle mesure un tel tribunal se distinguerait de la commission d'experts, notamment du fait de la composition de celle-ci.

32. Le membre travailleur de la Norvège, s'exprimant également au nom des membres travailleurs du Danemark et de la Finlande, a suggéré que la constitution d'un tribunal indépendant, qu'il a appelé Tribunal international de justice sociale, qui serait compétent pour connaître des différends quant à l'interprétation des conventions, permettrait d'améliorer le fonctionnement du système de contrôle. Ce tribunal serait composé d'une manière tripartite. Le membre travailleur a précisé que le tribunal pourrait réviser les interprétations données par la commission d'experts, ainsi que les conclusions et les recommandations des comités et commissions prévues aux articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT. A son avis, la compétence de ce tribunal pourrait être limitée dans un premier temps aux conventions les plus fondamentales (convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, et convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958). Il a suggéré que ces propositions, qui impliquent certainement des changements importants (y compris des amendements de la Constitution de l'OIT), fassent l'objet d'un débat plus approfondi. Le membre gouvernemental de la Roumanie a exprimé son soutien à cette proposition susceptible de coûter moins cher à l'OIT que l'envoi de commissions d'enquête.

33. Se référant à l'opinion exprimée par la commission d'experts suivant laquelle, pour pouvoir réaliser son mandat, celle-ci a le droit d'exprimer ses propres vues sur le contenu des dispositions des conventions internationales du travail, le membre gouvernemental de l'URSS a estimé que cette question devrait faire l'objet d'une discussion distincte afin d'essayer de trouver une solution adéquate au problème. Le membre gouvernemental du Danemark, s'exprimant au nom des gouvernements nordiques, a estimé 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. Elle a rappelé qu'aucune demande d'avis consultatif sur l'interprétation d'une convention internationale du travail n'a été demandée à la Cour depuis la seconde guerre mondiale.

34. Le membre gouvernemental de Cuba, sans cesser d'envisager la possibilité d'une amélioration continue du mécanisme de contrôle qui a fait montre de sa capacité d'adaptation, a recommandé la prudence à l'égard de la proposition de créer de nouvelles instances et des procédures différentes de celles qui existent déjà, étant donné que ceci ajouterait de nouvelles difficultés à certains pays en développement dans l'accomplissement de leurs obligations envers l'OIT.

35. Le membre travailleur de l'Espagne a estimé qu'en aucun cas le droit de recourir à la Cour internationale de Justice ne devrait être mis en doute, le droit de s'adresser à une entité juridique distincte de celle qui a produit la norme étant une exigence démocratique qui ne peut être mise en question.

36. Le membre gouvernemental de la France a rappelé que les conventions sont des textes composites issus d'un compromis tripartite auxquels les gouvernements qui veulent ratifier lesdites conventions doivent adhérer sans réserve. Il y aurait donc intérêt à disposer d'une autorité compétente pour l'interprétation des conventions internationales du travail qui ne sont pas des traités classiques négociés par des diplomates. Se référant aux déclarations du membre employeur de la Suède sur l'absence de recours à la procédure prévue à l'article 37 de la Constitution de l'OIT, il a suggéré que soit envisagée la mise en place d'un niveau supplémentaire au système de contrôle de l'application des normes, qui est par ailleurs prévu par le paragraphe 2 de l'article précité de la Constitution. A son avis, rien dans la rédaction de cet article n'interdirait d'introduire une dose de tripartisme qui répondrait aux préoccupations exprimées par le membre travailleur de la Norvège. Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a exprimé son soutien à cette proposition en suggérant que le Bureau examine de quelle manière l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution pourrait être mis en œuvre.

37. Le représentant du Secrétaire général a pris note des propositions qui ont été faites et qui seront dûment étudiées.

Composition de la commission d'experts

38. Le membre gouvernemental de l'Allemagne, dressant un parallèle entre le Comité des experts indépendants de la Charte sociale européenne et la commission d'experts de l'OIT, a souligné le fait que sur vingt membres de la commission d'experts il n'y a qu'une seule femme, alors que le Comité d'experts indépendants compte deux femmes sur sept membres. Il a ajouté que ce fait devrait être pris en considération par l'OIT qui soutient le principe de l'égalité entre hommes et femmes.

39. Les membres travailleurs ont rendu hommage à MM. K. Ikawa et A.L. Sussekind qui ont cessé d'être membres de la commission d'experts pour la contribution remarquable qu'ils ont apportée aux travaux des organes de contrôle. Le membre gouvernemental des Etats-Unis s'est associé à cet hommage. Le membre travailleur du Luxembourg a relevé, sans mettre en doute les qualités et les mérites des membres de la commission, ni méconnaître la valeur de l'expérience acquise, qu'un nombre croissant de membres de la commission approchait de l'âge de la retraite et s'est demandé si une plus grande mobilité des membres de la commission ne devrait pas être favorisée, sans pour autant mettre en cause la continuité nécessaire à son activité. Une telle façon de procéder devrait être considérée comme un moyen de rajeunissement constant de la commission afin d'éviter de verser dans la routine. Se référant à cette déclaration, le membre gouvernemental des Etats-Unis a voulu que soit consigné le ferme espoir de son gouvernement que les idées bienvenues de revitalisation et de rajeunissement du BIT ne se traduisent pas par le non-renouvellement automatique des membres

de la commission d'experts qui ont atteint un âge déterminé, mais plutôt que le Directeur général et le Conseil d'administration considèrent très soigneusement les questions de nomination et de renouvellement de la commission d'experts sur une base stricte-ment individuelle. Fixer un âge de retraite arbitraire conduirait dans certains cas à priver l'OIT des talents et de l'expérience de nombreux membres de la commission d'experts qui ont servi et continuent de servir non seulement avec distinction, mais avec vigueur. De même, il serait regrettable de restreindre la liste des candidats pour de nouveaux postes à la commission d'experts sur le seul fondement de l'âge. Une partie du prestige bien établi de la commission provient du fait que ses membres lui ont apporté une vaste expérience et une sagesse accumulées tout au long de leur éminente carrière juridique. Dans l'intérêt de la continuité et de la stabilité du système de contrôle des normes, il conviendra d'être tous vigilants à l'égard d'une politique qui aurait pour résultat un changement profond de la composition de la commission d'experts dans un très court laps de temps.

Procédures constitutionnelles de plainte et de réclamation et autres procédures

40. Les membres employeurs ont déclaré que les différentes procédures constitutionnelles mentionnées dans le rapport semblent prendre de plus en plus d'importance. Elles sont chacune d'un poids et d'une portée différents, mais elles ne peuvent objectivement être classées par ordre d'importance. Constatant les très nombreux cas portés devant le Comité de la liberté syndicale en 1990, les membres employeurs ont estimé que certains de ces cas auraient pu se régler au plan national et que le comité devrait se consacrer seulement aux cas les plus urgents, mais le recours aux procédures de l'OIT reste évidemment ouvert.

41. Les membres travailleurs et le membre gouvernemental du Portugal ont estimé que le recours aux procédures spéciales de plaintes et de réclamations ainsi que le recours au Comité de la liberté syndicale attestent de la vitalité des normes et de la confiance dont jouit très largement le système de contrôle de l'OIT. Les membres travailleurs et le membre gouvernemental du Danemark, s'exprimant également au nom des gouvernements nordiques, ont noté avec satisfaction que le gouvernement de l'Afrique du Sud a donné son accord pour que la plainte présentée par le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU) soit renvoyée devant la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale.

42. Le membre gouvernemental de la Roumanie, se référant au paragraphe 25 du rapport relatif à la plainte contre la Roumanie, a indiqué que le rapport de la commission d'enquête, reçu par le gouvernement le 20 mai 1991, a été présenté au Conseil d'administration du BIT le 30 mai dernier et que le gouvernement aura, dans un proche avenir, l'occasion de répondre aux recommandations de la commission d'enquête.

Portée des changements intervenus, notamment en Europe centrale et orientale, au regard des normes internationales du travail

43. Les membres employeurs ont déclaré que la restructuration politique et sociale qu'ont connu cer-

Document n° 80

CIT, 90^e session, 2002, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 21-26



Rapport III
(Partie 1A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

**Rapport de la Commission d'experts
pour l'application
des conventions et recommandations**

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général
et observations concernant certains pays

travailleurs licenciés pour activités syndicales, la levée de mise sous tutelle de syndicats et le rétablissement d'organisations suspendues.

20. La commission attache une grande importance à la permanence de ses liens privilégiés avec le Comité de la liberté syndicale. Bien que les deux organes diffèrent par certains aspects, ils appliquent les mêmes principes d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité. En outre, leurs conclusions et commentaires ont un impact universel. La richesse du système de contrôle de l'OIT en matière de liberté syndicale est pour une bonne part due à la complémentarité du comité et de la commission. C'est en se fondant sur cette constatation que la commission appuie fermement le Comité de la liberté syndicale dans la continuation et l'approfondissement de son œuvre pour que cette liberté fondamentale demeure une réalité quotidienne, partout et pour chacun et chacune.

Méthodes de travail

21. En exécution de son mandat, tel qu'il a été modifié par le Conseil d'administration à sa 103^e session (Genève, 1947), la commission est appelée à examiner:

- i) les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;
- ii) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
- iii) les informations et rapports sur les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

22. La commission, après avoir examiné et analysé les rapports et informations susmentionnés, a rédigé le présent rapport, qui est formé des trois parties suivantes:

- a) la première partie constitue le rapport général dans lequel la commission examine les questions générales concernant les normes internationales du travail et autres instruments internationaux s'y rapportant, ainsi que leur application;
- b) la deuxième partie contient des observations concernant certains pays sur l'application des conventions ratifiées (voir section I et également paragraphes 84 à 123 ci-après), sur l'application des conventions dans des territoires non métropolitains (voir section II et également paragraphes 84 à 123 ci-après), et sur l'obligation de soumettre les instruments aux autorités compétentes (voir section III et également paragraphes 124 à 138 ci-après);
- c) la troisième partie, qui est publiée dans un volume séparé (rapport III (partie 1B)), comporte une étude d'ensemble des instruments sur lesquels les gouvernements ont été invités à fournir des rapports, en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, à savoir: la convention (n° 137) et la recommandation (n° 145) sur le travail dans les ports, 1973.

23. La commission a pour tâche d'indiquer dans quelle mesure la législation et la pratique dans chaque Etat apparaissent conformes aux conventions ratifiées et aux obligations assumées par cet Etat en vertu de la Constitution de l'OIT. Pour se réaliser,

elle suit les principes cités plus haut au paragraphe 9, en continuant d'appliquer les méthodes de travail qu'elle a rappelées dans son rapport de 1987³.

24. Ceci étant posé, depuis 1999 la commission a entrepris tout un travail de réflexion sur ses méthodes de travail. L'année dernière, la commission a porté une attention particulière à la rédaction de son rapport de façon à en rendre plus accessible la teneur et à sensibiliser ainsi un lectorat plus large à l'importance des dispositions des conventions et de leur application pratique. Cette année, pour conduire sa réflexion de manière tout à la fois efficace et approfondie, la commission a décidé de créer une sous-commission. Cette sous-commission aura pour mandat d'examiner non seulement les méthodes de travail de la commission entendues strictement, mais aussi tout sujet connexe à cette question et de faire des recommandations appropriées à la commission⁴.

25. L'esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité prévaut toujours dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes. La commission d'experts prend pleinement en considération les débats de la Commission de l'application des normes, tant sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle que sur celles plus particulières touchant à la manière dont les divers Etats s'acquittent de leurs obligations normatives. Dans ce contexte, la commission se félicite de nouveau de la participation en tant qu'observateur du président de sa 71^e session à la discussion générale de la Commission de l'application des normes de la 89^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2001). Elle a pris note de la décision de ladite commission de demander au Directeur général de renouveler cette invitation pour la 90^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2002). Elle a accepté cette invitation.

26. Le président de la commission d'experts a invité les vice-présidents employeur et travailleur de la Commission de l'application des normes de la 89^e session de la Conférence internationale du Travail à rendre visite, ensemble, à la commission lors de sa présente session. Tous deux ont accepté cette invitation et ont eu des entretiens avec la commission dans le cadre d'une séance extraordinaire.

II. Information générale sur les normes internationales du travail

Développements récents

A. Etats Membres de l'Organisation

27. Depuis la dernière session de la commission, le nombre des Etats Membres de l'OIT est resté à 175.

³ Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, rapport III (partie 4A), pp. 19-21, paragr. 37-49.

⁴ M^{me} Laura COX a été chargée par la commission de présider aux discussions de cette sous-commission qui sera composée d'un groupe de base qui sera ouvert à tout membre de la commission souhaitant y participer.

Document n° 81

CIT, 91^e session, 2003, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 4-6



Conférence internationale du Travail
91^e session 2003

Rapport III
(Partie 1A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

**Rapport de la Commission d'experts
pour l'application
des conventions et recommandations**

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

M. Amadou SÔ (Sénégal),

Président honoraire du Conseil d'Etat; juge au Conseil constitutionnel.

M. Boon Chiang TAN (Singapour),

BBM(L), PPA, LLB (Londres), Dip. Arts; avocat et avoué à Singapour; ancien président de la Cour d'arbitrage des conflits du travail de Singapour; ancien membre de la Cour et du conseil de l'Université de Singapour; ancien vice-président pour l'Asie du comité exécutif de l'Association internationale de droit du travail et de la sécurité sociale.

M. Budislav VUKAS (Croatie),

Professeur de droit international public à la Faculté de droit de l'Université de Zagreb; vice-président du Tribunal international du droit de la mer; membre de l'Institut de droit international; membre de la Cour permanente d'arbitrage; membre de la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE; membre du Conseil international du droit de l'environnement; membre de la Commission du droit de l'environnement de l'Union mondiale pour la conservation de la nature et de ses ressources.

M. Toshio YAMAGUCHI (Japon),

Professeur honoraire de droit à l'Université de Tokyo; ancien président de la Commission centrale des relations du travail du Japon; ancien membre du comité exécutif de l'Association internationale de droit du travail et de la sécurité sociale; membre titulaire de l'Académie internationale de droit comparé.

3. La commission a élu comme Présidente M^{me} Robyn Layton Q.C., et comme Rapporteur M. Edilbert Razafindralambo¹.

Méthodes de travail

4. En exécution de son mandat, tel qu'il a été modifié par le Conseil d'administration à sa 103^e session (Genève, 1947), la commission est appelée à examiner:

- a) les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;
- b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
- c) les informations et rapports sur les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

¹ Erratum. Au paragraphe 9 de son rapport de l'année dernière, la commission avait établi à l'occasion du 75^e anniversaire de sa création, une liste par ordre alphabétique de tous ses membres. A cet égard, il avait été précisé que M. José Maria Ruda (Argentine), ancien Président de la Cour internationale de Justice, avait été membre de la commission. Il en a également assuré la présidence.

5. La commission, après avoir examiné et analysé les rapports et informations susmentionnés, a rédigé le présent rapport, qui est formé des trois parties suivantes:

- a) la première partie constitue le rapport général dans lequel la commission examine les questions générales concernant les normes internationales du travail et autres instruments internationaux s'y rapportant, ainsi que leur application;
- b) la deuxième partie contient des observations concernant certains pays sur l'application des conventions ratifiées (voir section I et également paragraphes 83 à 118 ci-après), sur l'application des conventions dans des territoires non métropolitains (voir section II et également paragraphes 83 à 118 ci-après), et sur l'obligation de soumettre les instruments aux autorités compétentes (voir section III et également paragraphes 119 à 133 ci-après);
- c) la troisième partie, qui est publiée dans un volume séparé (rapport III (partie 1B)), comporte une étude d'ensemble des instruments sur lesquels les gouvernements ont été invités à fournir des rapports, en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, à savoir: la convention (n° 95) et la recommandation (n° 85) sur la protection du salaire, 1949.

6. La commission a pour tâche d'indiquer dans quelle mesure la législation et la pratique dans chaque Etat apparaissent conformes aux conventions ratifiées et aux obligations assumées par cet Etat en vertu de la Constitution de l'OIT. Pour réaliser cet objectif, elle suit les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité qu'elle a déjà énoncés dans ses précédents rapports. En outre, elle continue d'appliquer les méthodes de travail qu'elle a rappelées dans son rapport de 1987².

Sous-commission sur les méthodes de travail

7. Par ailleurs, depuis 1999, la commission a entrepris un travail considérable de réflexion sur ses méthodes de travail. En 2001, la commission a porté une attention particulière à la rédaction de son rapport de façon à en rendre la teneur plus accessible et à sensibiliser ainsi un lectorat plus large à l'importance des dispositions des conventions et de leur application pratique. L'année dernière, pour conduire sa réflexion de manière tout à la fois efficace et approfondie, la commission a décidé de créer une sous-commission. Cette sous-commission a pour mandat d'examiner non seulement les méthodes de travail de la commission au sens strict, mais aussi tout sujet connexe à cette question, et de faire des recommandations appropriées à la commission³.

8. Durant la présente session, la commission d'experts a examiné les recommandations de sa sous-commission, lesquelles ont été formulées suite à un large inventaire des méthodes de travail de la commission, durant lequel tous les membres de cette dernière ont eu l'opportunité d'apporter leur contribution tout au long de l'année. En premier lieu, il y a eu accord unanime sur la nécessité, pour la commission, de maintenir son indépendance, son impartialité et son objectivité dans l'accomplissement de ses tâches, ainsi que de l'importance que revêtent ces principes pour tous les organes

² Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, rapport III (partie 4A), pp. 19-21, paragr. 37-49.

³ Cette sous-commission est composée d'un groupe de base, ouvert à tout membre de la commission souhaitant y participer.

de contrôle de l'OIT. En second lieu, afin d'accroître la transparence et l'influence de la commission et de ses travaux, les membres de la commission ont exprimé leur intérêt, dans les cas jugés utiles, de participer à des missions sur le terrain et de contribuer à des conférences internationales ou à des séminaires de formation dans les domaines liés à leur travail. En troisième lieu, la commission a décidé d'introduire plusieurs changements significatifs concernant ses méthodes de travail. Ces changements ont notamment pour objectif:

- a) d'accroître la diversité de la commission;
- b) d'améliorer la synergie entre les experts, en particulier ceux travaillant sur les mêmes groupes de conventions;
- c) d'assurer les méthodes de travail les plus efficaces durant les périodes de travail les plus chargées;
- d) de continuer à améliorer la présentation de son rapport annuel en le rendant plus accessible aux lecteurs; et
- e) de poursuivre et d'accroître la collaboration et les bonnes relations entre la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence.

Il a été par ailleurs convenu que, dorénavant, la sous-commission se réunirait chaque année, aussi souvent que nécessaire, pour assurer le suivi de ces réformes, pour faire rapport à la commission sur leur mise en œuvre et pour recommander tout autre changement qui pourrait s'avérer nécessaire à l'avenir.

9. L'esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité prévaut toujours dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes. La commission d'experts prend pleinement en considération les débats de la Commission de l'application des normes, tant sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle que sur celles plus particulières touchant à la manière dont les divers États s'acquittent de leurs obligations normatives. Dans ce contexte, la commission se félicite de nouveau de la participation en tant qu'observateur de la présidente de sa 72^e session à la discussion générale de la Commission de l'application des normes de la 90^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2002). Elle a pris note de la décision de ladite commission de demander au Directeur général de renouveler cette invitation pour la 91^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2003). Elle a accepté cette invitation.

10. La présidente de la commission d'experts a invité les vice-présidents employeur et travailleur de la Commission de l'application des normes de la 90^e session de la Conférence internationale du Travail à rendre visite, ensemble, à la commission lors de sa présente session. Tous deux ont accepté cette invitation et ont eu des entretiens avec la commission dans le cadre d'une séance extraordinaire.

Document n° 82

CIT, 102^e session, 2013, Rapport de la
Commission de l'application des normes, pp. 62-75





**Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations**

**Rapport de la Commission
de l'application des normes**

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT GÉNÉRAL

Table des matières

	<i>Page</i>
A. Introduction.....	3
B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail.....	9
C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution: Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique	24
D. Rapport du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART).....	47
E. Exécution d'obligations spécifiques	49
F. Adoption du rapport et remarques finales.....	57
Annexe 1. Travaux de la commission	62
Annexe 2. Cas au sujet desquels les gouvernements sont invités à fournir des informations à la commission	76

Annexe 1

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
102^e session, Genève, juin 2013

C.App./D.1

Commission de l'application des normes

Travaux de la commission

I. Introduction

Le présent document a pour but d'informer sur la manière dont la Commission de l'application des normes effectue ses travaux. Il est soumis à la commission pour adoption à chaque session de la Conférence, lorsqu'elle commence ses travaux, pour lui permettre en particulier d'approuver les dernières modifications apportées à ses méthodes de travail. Les travaux effectués par la commission sont reflétés dans un rapport. Depuis 2007, en réponse aux souhaits exprimés par les mandants de l'OIT, le rapport a été publié à la fois dans les comptes rendus de la Conférence et en tant que publication individuelle, afin d'améliorer la visibilité des travaux de la commission ¹.

Depuis 2002, des discussions et des consultations informelles ont eu lieu concernant les méthodes de travail de la commission. Les consultations ont débuté en mars 2006, suite à l'adoption par le Conseil d'administration d'une nouvelle orientation stratégique concernant le système normatif en novembre 2005 ². Ces consultations ont porté sur de nombreux aspects de ce système ³, y compris sur la question de la publication de la liste des cas individuels examinés au sein de la commission. Un groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la commission a été mis en place en juin 2006 et s'est réuni à 11 reprises. La dernière réunion a eu lieu le 12 novembre 2011. Sur la base de ces consultations et des recommandations du groupe de travail, la commission a modifié ses méthodes de travail. L'ensemble de ces modifications est détaillé ci-dessous.

Depuis 2006, la pratique de l'envoi préalable aux gouvernements (au moins deux semaines avant l'ouverture de la Conférence) d'une liste préliminaire de cas individuels a été instituée, lesquels pourront faire l'objet d'une discussion de la commission concernant l'application des conventions ratifiées. Depuis juin 2007, il est également habituel, suite à l'adoption de la liste des cas individuels, que les vice-présidents employeur et travailleur tiennent une réunion d'information informelle à l'intention des gouvernements pour expliquer les critères de sélection des cas individuels ⁴. Des modifications ont été apportées

¹ Les rapports ainsi publiés se trouvent à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_183447/lang--fr/index.htm.

² Voir documents du Conseil GB.294/LILS/4 et GB.294/9.

³ Voir le paragraphe 22 du document du Conseil GB.294/LILS/4.

⁴ Voir ci-dessous, partie V, B.

dans l'organisation des travaux visant à commencer la discussion des cas dès le lundi matin de la deuxième semaine ainsi que des améliorations dans la préparation et l'adoption des conclusions relatives aux cas. En juin 2008, de nouvelles mesures ont été adoptées pour traiter les cas des gouvernements qui sont enregistrés et présents à la Conférence, mais qui ont choisi de ne pas se présenter devant la commission; la commission a dorénavant la possibilité de discuter de la substance de ces cas ⁵. Des dispositions spécifiques ont également été adoptées concernant le respect des règles parlementaires de la bienséance ⁶.

En novembre 2010, le groupe de travail a discuté de la possibilité pour la commission d'examiner le cas d'un gouvernement non accrédité ou enregistré à la Conférence.

Depuis juin 2010, des dispositions importantes ont été mises en œuvre pour améliorer la gestion du temps ⁷. En outre, des modalités pour la discussion de l'étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, à la lumière de la discussion parallèle du rapport récurrent sur le même sujet dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, ont été établies.

Lors de sa dernière réunion en novembre 2011, le groupe de travail tripartite a abouti aux principales conclusions suivantes:

- i) Adoption de la liste des cas individuels: à l'époque, il a été décidé que les porte-parole se réuniraient de manière informelle avant la 101^e session de la Conférence (2012) afin d'élaborer une procédure qui permettrait d'améliorer le processus d'adoption de la liste et feraient un rapport concernant les résultats de ces consultations ⁸.
- ii) Equilibre dans les types de conventions parmi les cas individuels choisis par la Commission de la Conférence: l'importance de cette question a été réaffirmée, nonobstant les difficultés rencontrées pour atteindre une certaine diversité dans les types de conventions choisis pour être discutés. Cette question restera à l'examen, y compris par la possibilité d'établir un système de quotas qui régira la sélection des cas pour chaque type de conventions.
- iii) Possibilité pour la Commission de la Conférence de discuter des cas de progrès: il a été rappelé qu'un consensus de longue date s'était dégagé sur l'inclusion des cas de progrès dans le rapport de la Commission de la Conférence, mais que dans la pratique, ceci a été temporairement suspendu en 2008 suite à des préoccupations concernant la gestion du temps. Cette question reste à l'examen.
- iv) Possibilité d'améliorer l'interaction entre la discussion sur l'étude d'ensemble par la Commission de l'application des normes et la discussion sur le rapport récurrent par

⁵ Voir ci-dessous, partie V, D, note 20.

⁶ Voir ci-dessous, partie V, F.

⁷ Voir parties V, B – Informations et enregistrement automatique – et E de ce document.

⁸ Pour la 102^e session (juin 2013), des discussions ont eu lieu entre les groupes des employeurs et des travailleurs dans le contexte du suivi de la décision adoptée par la Conférence internationale du Travail, à sa 101^e session (2012), concernant certaines questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes; Voir *Comptes rendus provisoires* n° 19, partie I (Rev.), Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève, 2012, paragr. 208.

la Commission pour la discussion récurrente: il a été décidé que jusqu'à ce que les nouvelles modalités accordées prennent effet en 2014⁹, la procédure établie lors de la 100^e session de la Conférence (juin 2011) devrait être suivie lors de la 101^e session (mai-juin 2012). Cette procédure a été reconnue comme satisfaisante.

- v) Enregistrement automatique des cas individuels – modalités permettant de sélectionner la lettre de départ aux fins de l'enregistrement des cas: il existe un consensus afin de continuer l'expérience commencée en juin 2011 lorsque la commission a utilisé la méthode «A + 5» afin d'effectuer l'enregistrement automatique des cas individuels sur la base d'un système de rotation alphabétique, ceci pour assurer une réelle rotation des pays mentionnés sur la liste.
- vi) Autres questions – l'impact des délibérations du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail sur les travaux du groupe de travail tripartite: il a été rappelé que le groupe de travail tripartite doit faire rapport à la Commission de la Conférence sur l'application des normes. Cependant, les travaux de la Commission de la Conférence pourraient être influencés par le groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. Dans de telles circonstances, il a été décidé que, bien qu'il n'a pas été nécessaire que le groupe de travail se réunisse en mars 2012, il pourrait être utile de laisser la possibilité au groupe de se réunir dans le futur, afin d'assurer le suivi, le cas échéant, des éventuelles questions qui pourraient être soulevées par le groupe de travail¹⁰.

II. Mandat de la commission

Conformément à son mandat défini par l'article 7 du Règlement de la Conférence, la commission est chargée d'examiner:

- a) les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;

⁹ Lors de la 309^e session du Conseil d'administration (novembre 2010), le groupe chargé du suivi de la Déclaration sur la justice sociale a estimé que l'examen de l'étude d'ensemble par la Commission de la Conférence sur l'application des normes devait avoir lieu une année avant la discussion récurrente. Cela signifie une modification des accords existants selon lesquels l'étude d'ensemble et le rapport récurrent sur le même thème sont discutés par la Conférence la même année. Comme mesure transitoire, le Conseil d'administration a décidé en mars 2011 qu'il n'y aurait pas d'étude d'ensemble consacrée aux instruments relatifs à l'emploi aux fins de la prochaine discussion récurrente sur l'emploi qui aura lieu en 2014.

¹⁰ Lors de la réunion du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail au cours de la 316^e session (novembre 2012) du Conseil d'administration, les gouvernements ont réaffirmé que les conclusions du Groupe de travail informel sur les méthodes de travail de la Commission pour l'application des conventions et recommandations devraient être introduites dans les discussions du groupe de travail. Lors de la réunion du groupe de travail au cours de la 317^e session (mars 2013) du Conseil d'administration, le groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes a rappelé sa proposition concernant l'amélioration des méthodes de travail de la commission afin qu'elle soit examinée par le Groupe de travail, mais les groupes des travailleurs et des employeurs ainsi que d'autres groupes gouvernementaux n'étaient pas d'accord avec cette proposition, déclarant que, à ce stade, la question devrait être examinée dans un contexte différent. Voir les documents GB.316/INS/12, paragr. 12, et GB.317/INS/10, paragr. 8.

-
- b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
 - c) les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

III. Documents de travail

A. Rapport de la commission d'experts

Le document de travail de base de la commission est le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (Rapport III (Parties 1A et B)), qui est imprimé en deux volumes.

Le volume A de ce rapport comporte en première partie le rapport général de la commission d'experts (pp. 5-46) et, en deuxième partie, les observations de la commission concernant l'envoi des rapports, l'application des conventions ratifiées et l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes des Etats Membres (pp. 47-935). Au début du rapport, on trouvera une liste des conventions par sujet (pp. v-x), un index des commentaires par convention (pp. xi-xviii) et par pays (pp. xix-xxvii).

Il y a lieu de rappeler, en ce qui concerne les conventions ratifiées, que le travail de la commission d'experts est fondé sur les rapports envoyés par les gouvernements ¹¹.

Certaines observations sont assorties de notes de bas de page demandant au gouvernement intéressé de fournir un rapport détaillé ou un rapport avant l'année où un rapport sur la convention en question serait normalement dû et/ou de fournir des données complètes à la Conférence ¹². Conformément à sa pratique habituelle, la Conférence peut aussi souhaiter recevoir des gouvernements des informations sur d'autres observations que la commission d'experts a présentées.

Outre les observations qui figurent dans son rapport, la commission d'experts a formulé, comme les années précédentes, des demandes directes qui sont adressées en son nom, par le Bureau ¹³, aux gouvernements intéressés. On trouvera une liste de ces demandes directes à la fin du volume A (annexe VII, pp. 985-997).

La commission d'experts se réfère dans ses commentaires à des cas où elle exprime sa satisfaction ou son intérêt concernant les progrès réalisés dans l'application des conventions respectives. En 2009, 2010 et à nouveau en 2011, la commission a clarifié l'approche générale qui a été développée au fil des ans à cet égard ¹⁴.

Conformément à la décision prise en 2007, la commission d'experts peut également décider de mettre en exergue les cas de bonnes pratiques, afin que des gouvernements

¹¹ Voir les paragraphes 42 à 46 du rapport général de la commission d'experts.

¹² Voir les paragraphes 72 à 74 du rapport général de la commission d'experts.

¹³ Voir le paragraphe 64 du rapport général de la commission d'experts

¹⁴ Voir les paragraphes 79 et 83 du rapport général de la commission d'experts. Voir également l'annexe II du présent document.

puissent s'en inspirer dans les efforts qu'ils déploient pour le progrès social et afin que ces cas puissent servir de modèle à d'autres pays dans l'application des conventions ratifiées¹⁵. A sa session de novembre-décembre 2009, la commission d'experts a fourni des précisions sur les critères à prendre en compte pour identifier les cas de bonnes pratiques en clarifiant la distinction entre ces cas et les cas de progrès. La commission d'experts n'a pas identifié de cas spécifique de bonnes pratiques cette année.

En outre, la commission d'experts a continué à mettre en exergue les cas pour lesquels, à son avis, l'assistance technique serait particulièrement utile pour aider les États Membres à remédier aux lacunes en droit et en pratique dans l'application des conventions ratifiées, suivant ainsi la pratique établie par la Commission de la Conférence à cet égard depuis 2005¹⁶.

Le volume B du rapport contient l'étude d'ensemble de la commission d'experts qui porte cette année sur la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978; la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981; la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978; et la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981.

B. Résumés des rapports

Lors de la 267^e session (novembre 1996), le Conseil d'administration a approuvé des nouvelles mesures de rationalisation et de simplification des rapports. A cet égard, il a pris les décisions suivantes:

- i) les informations concernant les rapports fournis par les gouvernements sur les conventions ratifiées (art. 22 et 35 de la Constitution) figurent maintenant sous forme simplifiée dans deux tableaux en annexe au Rapport III (Partie 1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (annexes I et II, pp. 939 à 953);
- ii) s'agissant des études d'ensemble, les informations concernant les rapports fournis par les gouvernements au titre de l'article 19 de la Constitution (cette année sur les relations de travail et la négociation collective dans la fonction publique) figurent sous forme simplifiée dans un tableau en annexe au Rapport III (Partie 1B) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (annexe IV – pp. 249 à 254);
- iii) les résumés des informations fournies par les gouvernements concernant la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence (art. 19 de la Constitution) figurent maintenant dans les annexes IV, V et VI du Rapport III (Partie 1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (pp. 965 à 984).

Les personnes désirant consulter les rapports ou en obtenir des copies peuvent s'adresser au secrétariat de la Commission de l'application des normes.

¹⁵ Voir les paragraphes 85 à 87 du rapport général de la commission d'experts.

¹⁶ Voir les paragraphes 88 et 89 du rapport général de la commission d'experts.

C. Autres informations

En outre, au fur et à mesure de la réception par le secrétariat d'informations pertinentes, des documents sont établis et distribués, contenant la substance:

- i) des rapports et informations complémentaires parvenus au Bureau international du Travail entre les réunions de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence;
- ii) des informations écrites fournies par des gouvernements à la Commission de la Conférence en réponse aux observations de la commission d'experts lorsque ceux-ci se trouvent dans la liste des cas individuels adoptée par la Commission de la Conférence.

IV. Composition de la commission, droit de participer à ses travaux et procédure de vote

Ces questions sont régies par le règlement des commissions de la Conférence figurant à la section H de la Partie II du Règlement de la Conférence internationale du Travail.

Chaque année, la commission procède à l'élection de son président et de ses vice-présidents ainsi que de son rapporteur.

V. Ordre des travaux

A. Discussion générale

1. *Etude d'ensemble.* Conformément à sa pratique habituelle, la commission examinera l'étude d'ensemble de la commission d'experts, Rapport III (Partie 1B). Cette année, pour la quatrième année consécutive, le sujet de l'étude d'ensemble a été aligné avec l'objectif stratégique qui sera discuté dans le cadre du rapport récurrent en vertu du suivi de la Déclaration sur la justice sociale de 2008. En conséquence, l'étude d'ensemble porte sur les relations de travail et la négociation collective dans la fonction publique, tandis que le rapport récurrent sur le dialogue social sera examiné par la Commission pour la discussion récurrente sur l'objectif stratégique concernant le dialogue social. En vue d'assurer la meilleure interaction possible entre les deux discussions, il est proposé de maintenir les ajustements effectués depuis 2011 dans le programme de travail pour la discussion de l'étude d'ensemble – ces ajustements sont reflétés dans le document C.App./D.0. Tout comme cela fut le cas lors des deux dernières sessions de la Conférence, la Commission de proposition devrait prendre une décision afin de permettre la transmission officielle des résultats éventuels de la discussion de la Commission de l'application des normes à la Commission pour la discussion récurrente en tant que contribution à ses travaux. En outre, les membres du bureau de la Commission de l'application des normes pourraient présenter des informations concernant leur discussion de l'étude d'ensemble à la Commission pour la discussion récurrente.

2. *Questions générales.* La commission tiendra également une brève discussion générale essentiellement fondée sur le rapport général de la commission d'experts, Rapport III (Partie 1A) (pp. 5-46).

B. Discussion des observations

Dans la deuxième partie de son rapport, la commission d'experts formule des observations sur la manière dont divers gouvernements s'acquittent de leurs obligations. La Commission de la Conférence discute ensuite de certaines de ces observations avec les gouvernements concernés.

Cas de manquements graves aux obligations de faire rapport et à d'autres obligations liées aux normes¹⁷

Les gouvernements sont invités à fournir des informations sur les cas de manquements graves aux obligations de faire rapport ou à d'autres obligations liées aux normes dans des périodes déterminées. Ces cas sont traités au cours d'une même séance. Les gouvernements peuvent se retirer de la liste s'ils soumettent les informations demandées avant la séance prévue. Les informations reçues aussi bien avant qu'après cette séance seront reflétées dans le rapport de la Commission de la Conférence.

Cas individuels

Un projet de liste d'observations (cas individuels) concernant les pays qui seront invités à fournir des informations à la commission est établi par le bureau de la commission. Le projet de liste des cas individuels est ensuite soumis à la commission en vue de son adoption. Pour établir ladite liste, il est tenu compte du besoin de parvenir non seulement à un équilibre entre les différentes catégories de conventions, mais encore à un équilibre géographique. Outre les considérations relatives à l'équilibre mentionnées ci-dessus, les éléments suivants font traditionnellement partie des critères de sélection:

- la nature des commentaires de la commission d'experts, en particulier l'existence d'une note de bas de page (voir annexe I);
- la qualité et la portée des réponses fournies par le gouvernement ou l'absence de réponse de sa part;
- la gravité et la persistance des manquements dans l'application de la convention;
- l'urgence de la situation considérée;
- les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs;
- la nature particulière de la situation (si elle soulève une question non discutée à ce jour ou si le cas présente un point de vue intéressant permettant de résoudre des problèmes d'application);
- les débats et les conclusions de la Commission de la Conférence lors des précédentes sessions, et en particulier l'existence d'un paragraphe spécial;
- la probabilité que des discussions sur le cas auront un impact tangible.

¹⁷ Anciennement cas dits «automatiques» (voir *Compte rendu provisoire* n° 22, Conférence internationale du Travail, 93^e session, juin 2005).

De plus, il serait possible d'examiner un cas de progrès, tout comme cela a eu lieu en 2006, 2007 et 2008.

Informations fournies par les gouvernements¹⁸ et inscription automatique

1. *Réponses orales.* Les gouvernements sont invités à tirer parti de la publication de la liste préliminaire et à se préparer à l'éventualité d'être appelés à se présenter devant la Commission de la Conférence. Les cas inclus dans la liste finale seront automatiquement inscrits par le Bureau et répartis de façon équilibrée, sur la base d'un système de rotation par ordre alphabétique, et en suivant l'ordre alphabétique français. Cette année l'inscription commencera avec les pays dont les noms commencent par la lettre «P», poursuivant ainsi l'expérience commencée en 2011.

Les cas seront divisés en deux groupes: le premier groupe de pays à être inscrits en suivant l'ordre alphabétique mentionné ci-dessus sera composé des cas dans lesquels une double note de bas de page a été insérée par la commission d'experts et qui se trouvent au paragraphe 73 du rapport de cette commission. Le deuxième groupe de pays sera composé de tous les autres cas figurant sur la liste finale et ces derniers seront inscrits par le Bureau également suivant l'ordre alphabétique mentionné ci-dessus. Les représentants des gouvernements *qui ne sont pas membres* de la commission sont tenus informés de l'état des travaux de la commission et de la date à laquelle ils ou elles peuvent être entendus:

- a) par le *Bulletin quotidien*;
- b) par une lettre qui leur est adressée individuellement par la présidence de la commission.

2. *Réponses écrites.* Les réponses écrites des gouvernements – qui sont soumises au Bureau préalablement aux réponses orales – sont résumées et reproduites dans les documents qui sont distribués à la commission (voir partie III, C, et partie V, E, de ce document). Ces réponses écrites doivent être fournies au moins **deux jours** avant la discussion du cas. *Elles ont pour objet de compléter les réponses orales et les autres informations fournies par le gouvernement, et ne devront pas les dupliquer.* Ces réponses écrites ne doivent pas dépasser **cinq pages**.

Adoption des conclusions

Les conclusions relatives aux cas individuels sont proposées par la présidence de la commission qui doit disposer d'un délai suffisant de réflexion pour élaborer les conclusions et mener des consultations avec le rapporteur ainsi que les vice-présidents de la commission avant de les proposer à la commission. Les conclusions doivent prendre en considération les points soulevés dans la discussion et les informations écrites fournies par le gouvernement. Elles doivent être adoptées dans un délai raisonnable après la discussion du cas et être succinctes.

C. Procès-verbaux

La discussion générale et la discussion de l'étude d'ensemble ne donnent pas lieu à la publication de procès-verbaux. Pour ce qui est des séances au cours desquelles les

¹⁸ Voir également la section E ci-dessous concernant la gestion du temps.

gouvernements sont invités à répondre aux commentaires de la commission d'experts, le secrétariat établira des procès-verbaux en français, en anglais et en espagnol. C'est la pratique de la commission d'accepter des corrections aux procès-verbaux des séances précédentes avant leur approbation, laquelle devrait avoir lieu trente-six heures au plus tard après leur mise à disposition. En vue d'éviter tout retard dans la préparation du rapport de la commission, aucune correction ne sera admise après l'approbation des procès-verbaux.

Les procès-verbaux des séances ne sont qu'un résumé des discussions et ne sont pas destinés à être un compte rendu détaillé des débats. Les orateurs et les oratrices sont donc priés de restreindre leurs corrections à l'élimination des erreurs sans demander à y insérer de longs textes supplémentaires. Pour aider le secrétariat à assurer l'exactitude des procès-verbaux, il serait souhaitable que les délégué(e)s, chaque fois que cela est possible, remettent au secrétariat une copie de leur déclaration.

D. Problèmes et cas spéciaux

Dans les cas où les gouvernements ont apparemment rencontré de graves difficultés dans l'accomplissement de leurs obligations, la commission a décidé, lors de la 66^e session de la Conférence (1980), de procéder de la manière suivante:

1. *Manquement à l'envoi de rapports ou d'informations.* Les diverses formes de manquement à l'envoi d'informations seront exprimées sous forme narrative dans des paragraphes distincts à la fin des sections appropriées du rapport, qui comprendront des indications sur toutes explications de difficultés fournies par les gouvernements concernés. La commission a retenu les critères suivants pour déterminer les cas à mentionner:

- aucun rapport sur des conventions ratifiées n'a été fourni pendant les deux dernières années ou plus;
- 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, paragraphes 5, 6 et 7, 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 ¹⁹ 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 pour lesquelles une réponse était demandée pour la période considérée;
- le gouvernement n'a pas, au cours des trois dernières années, indiqué les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs auxquelles, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, ont été communiquées copies des rapports et informations adressés au Bureau au titre des articles 19 et 22;

¹⁹ Il s'agit cette année de la 91^e à la 100^e session (2003-2011).

-
- le gouvernement s’est abstenu, en dépit des invitations répétées de la Commission de la Conférence, de prendre part à la discussion concernant son pays²⁰.

2. *Application des conventions ratifiées.* Le rapport contiendra une section intitulée «Application des conventions ratifiées» dans laquelle la commission attire l’attention de la Conférence sur:

- les cas de progrès (voir annexe II) où les gouvernements ont introduit des changements dans leur législation et leur pratique afin d’éliminer les divergences antérieurement discutées par la commission;
- les discussions qu’elle a tenues en ce qui concerne certains cas mentionnés dans des paragraphes spéciaux du rapport;
- les cas de manquement continu, pendant plusieurs années, à l’élimination des sérieux manquements à l’application des conventions ratifiées et dont la commission avait antérieurement discuté.

E. Gestion du temps

- Tous les efforts seront faits pour que les séances commencent à l’heure prévue et que le programme soit respecté.
- Les limites au temps de parole pour les orateurs sont les suivantes:
 - Quinze minutes pour le porte-parole des groupes des travailleurs et des employeurs, ainsi que pour le gouvernement dont le cas est discuté.

²⁰ Conformément à la décision prise par la commission à la 73^e session de la Conférence (1987), telle que révisée à la 97^e session de la Conférence (2008), pour la mise en œuvre de ce critère, les mesures suivantes seront appliquées:

- comme jusqu’ici, après avoir établi la liste des cas au sujet desquels les délégués gouvernementaux pourront être invités à fournir des informations à la commission, celle-ci invitera par écrit les gouvernements des pays concernés, et le *Bulletin quotidien* mentionnera régulièrement les pays en question;
- trois jours avant la fin de la discussion des cas individuels, le président de la commission demandera au Greffier de la Conférence d’annoncer chaque jour les noms des pays dont les représentants n’auront pas encore répondu à l’invitation, en les priant instamment de le faire au plus tôt;
- le dernier jour de la discussion des cas individuels, la commission traitera des cas au sujet desquels les gouvernements n’ont pas répondu à l’invitation. Etant donné l’importance du mandat confié à la commission en 1926, qui est de fournir un forum tripartite pour le dialogue sur des questions d’importance relatives à l’application de conventions internationales du travail ratifiées, un refus par un gouvernement de participer au travail de la commission est un obstacle significatif à la réalisation des objectifs fondamentaux de l’Organisation internationale du Travail. Pour cette raison, la commission pourra discuter quant au fond des cas des gouvernements qui sont enregistrés et présents à la Conférence, mais ont choisi de ne pas se présenter à la commission. Les discussions qui auront lieu sur de tels cas seront reflétées dans la partie appropriée du rapport portant à la fois sur les cas individuels et la participation dans les travaux de la commission. Pour les cas concernant des gouvernements qui ne sont pas présents à la Conférence, la commission ne discutera pas le cas quant au fond mais soulignera dans le rapport l’importance des questions soulevées. Dans les deux types de situation, les mesures à prendre pour renouer le dialogue seront tout particulièrement soulignées.

-
- Dix minutes pour les membres employeur et travailleur du pays concerné, respectivement. Ce temps sera divisé entre les différents orateurs de chaque groupe.
 - Dix minutes pour les groupes gouvernementaux.
 - Cinq minutes pour les autres membres.
 - Les observations finales sont limitées à dix minutes pour les porte-parole des groupes des travailleurs et des employeurs, ainsi que pour le gouvernement dont le cas est discuté.
- Cependant, le président, en consultation avec les autres membres du bureau de la commission, pourrait décider de réduire le temps imparti lorsque la situation le justifie, par exemple, lorsque la liste des orateurs est très longue.
 - Ces limites seront précisées par le président au début de chaque séance et seront strictement appliquées.
 - Pendant les interventions, un écran situé derrière le président et visible par tous les orateurs indiquera le temps restant à la disposition des orateurs. Une fois le temps de parole maximum atteint, l'orateur sera interrompu.
 - Compte tenu des limites du temps de parole mentionnées ci-dessus, les gouvernements dont le cas sera discuté sont invités à compléter les informations fournies, lorsque cela est approprié, avec un document écrit, lequel ne devra pas dépasser cinq pages et devra être soumis au Bureau au moins deux jours avant la discussion du cas (voir section B ci-dessus).
 - Dans l'éventualité où la discussion des cas individuels ne serait pas terminée à la fin de la journée de vendredi, il y aura la possibilité de tenir une session le samedi à la discrétion des membres du bureau.

F. Respect des règles de bienséance et rôle de la présidence

Tous les délégués à la Conférence ont envers celle-ci l'obligation de respecter le langage parlementaire et d'observer la procédure ayant fait l'objet d'une acceptation générale. Les interventions devraient s'en tenir au sujet en discussion et éviter de se référer à des questions qui lui sont étrangères.

La présidence a le rôle et la tâche de maintenir l'ordre et de veiller à ce que la commission ne s'écarte pas de son but fondamental, à savoir fournir un forum tripartite international pour un débat approfondi et franc dans les limites imposées par le respect et la bienséance, qui sont essentiels pour progresser de façon effective dans la réalisation des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail.

Annexe I

Critères pour les notes de bas de page ¹

Lors de sa session de novembre-décembre 2005, dans le cadre de l'examen de ses méthodes de travail, et en réponse aux demandes de clarification des membres de la Commission de la Conférence quant à l'utilisation des notes de bas de page, la commission d'experts a adopté les critères suivants (paragr. 36 et 37):

La commission voudrait décrire son approche en matière d'identification des cas pour lesquels elle insère des notes spéciales, en mettant l'accent sur les critères de base ci-dessous. Pour cela, la commission souhaite formuler les trois remarques générales suivantes. Premièrement, ces critères sont indicatifs. En prenant sa décision d'appliquer ces critères, la commission peut également tenir compte des circonstances particulières du pays et de la durée du cycle de soumission des rapports. Deuxièmement, ces critères sont applicables aux cas dans lesquels un rapport anticipé est demandé, souvent désignés comme «note de bas de page simple», ainsi qu'aux cas dans lesquels le gouvernement est prié de fournir des informations détaillées à la Conférence, souvent désignés comme «note de bas de page double». La différence entre ces deux catégories est une question de degrés. La troisième remarque est qu'un cas grave justifiant une note spéciale pour fournir des détails complets à la Conférence (note de bas de page double) pourrait ne recevoir qu'une note spéciale pour fournir un rapport anticipé (note de bas de page simple) dans les cas où une discussion récente a eu lieu sur ce cas au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence.

Les critères dont la commission tiendra compte portent sur l'existence d'une ou de plusieurs des questions suivantes:

- la gravité du problème; la commission souligne à ce propos qu'il est important d'envisager le problème dans le cadre d'une convention particulière et de tenir compte des questions qui touchent aux droits fondamentaux, à la santé, à la sécurité et au bien-être des travailleurs ainsi qu'à tout effet préjudiciable, notamment au niveau international, sur les travailleurs et les autres catégories de personnes protégées;
- la persistance du problème;
- l'urgence de la situation; l'évaluation d'une telle urgence est nécessairement liée à chaque cas, selon des critères types en matière de droits de l'homme tels que des situations ou des problèmes qui menacent la vie et dans lesquels un préjudice irréversible est prévisible; et
- la qualité et la portée de la réponse du gouvernement dans ses rapports ou l'absence de réponse aux questions soulevées par la commission, notamment les cas de refus caractérisé et répété de la part de l'Etat de se conformer à ses obligations.

Au cours de sa 76^e session, la commission a décidé que l'identification des cas pour lesquels une note spéciale (note de bas de page double) doit être prévue se fera en deux étapes: l'expert chargé à l'origine d'un groupe particulier de conventions peut recommander à la commission l'insertion de notes spéciales; compte tenu de l'ensemble des recommandations formulées, la commission prendra une décision finale et collégiale au sujet de toutes les notes spéciales devant être insérées, une fois qu'elle aura examiné l'application de toutes les conventions.

¹ Voir les paragraphes 67 à 71 du rapport général de la commission d'experts (102^e session, Rapport III (Partie 1A)).

Annexe II

Critères pour identifier les cas de progrès ¹

Lors de sa 80^e session (novembre-décembre 2009), de sa 81^e session (novembre-décembre 2010) et de sa 82^e session (novembre-décembre 2011), la commission a apporté les précisions suivantes sur l'approche générale élaborée au cours des années concernant l'identification des cas de progrès:

- 1) L'expression par la commission de son intérêt ou de sa satisfaction ne signifie pas qu'elle estime que le pays en question se conforme à la convention d'une manière générale, si bien que, dans le même commentaire, **la commission peut exprimer sa satisfaction ou son intérêt sur une question particulière tout en exprimant par ailleurs son regret au sujet d'autres questions importantes** qui, à son avis, n'ont pas été traitées de manière satisfaisante.
- 2) La commission tient à souligner **qu'un constat de progrès est limité à une question particulière liée à l'application de la convention et à la nature de la mesure prise par le gouvernement considéré.**
- 3) La commission exerce son choix lorsqu'il s'agit de prendre note d'un progrès, en tenant compte de la nature spécifique de la convention et des circonstances particulières du pays considéré.
- 4) Le constat d'un progrès peut se référer à différentes sortes de mesures concernant la législation, la politique ou la pratique nationales.
- 5) Si elle exprime sa satisfaction ou son intérêt par rapport à l'adoption d'une législation ou à un projet de législation, la commission peut également envisager des mesures propres à assurer le suivi de leur application en pratique.
- 6) Dans l'identification des cas de progrès, la commission tient compte aussi bien des informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports que des commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Depuis qu'elle a commencé à relever les cas de **satisfaction** dans son rapport, en 1964 ², la commission a continué à utiliser les mêmes critères généraux. La commission exprime sa satisfaction dans les cas dans lesquels, **suite aux commentaires qu'elle a formulés sur un problème particulier, les gouvernements ont pris des mesures, que ce soit par l'adoption d'une nouvelle législation, d'un amendement à la législation existante ou par une modification significative de la politique ou de la pratique nationales, réalisant ainsi une plus grande conformité avec leurs obligations découlant des conventions considérées.** Lorsqu'elle exprime sa satisfaction, la commission indique au gouvernement et aux partenaires sociaux que, selon elle, le problème particulier est réglé. Le fait de relever les cas de satisfaction a un double objectif:

- reconnaître formellement que la commission se félicite des mesures positives prises par les gouvernements pour faire suite à ses commentaires; et
- fournir un exemple aux autres gouvernements et aux partenaires sociaux qui font face à des problèmes similaires.

¹ Voir les paragraphes 79 et 83 du rapport général de la commission d'experts (102^e session, Rapport III (Partie 1A)).

² Voir le paragraphe 16 du rapport de la commission d'experts soumis à la 48^e session (1964) de la Conférence internationale du Travail.

Dans les cas de progrès, la commission a formalisé en 1979 la distinction entre les cas pour lesquels elle exprime sa satisfaction et ceux pour lesquels elle exprime son **intérêt**³. D'une manière générale, les cas d'intérêt **portent sur des mesures qui sont assez élaborées pour augurer d'autres progrès et au sujet desquels la commission voudrait poursuivre le dialogue avec le gouvernement et les partenaires sociaux**. Par rapport aux cas de satisfaction, les cas d'intérêt portent sur un progrès moins significatif. La pratique de la commission a évolué de telle manière que les cas dans lesquels elle exprime son intérêt peuvent actuellement englober un large éventail de mesures. La considération primordiale est que les mesures concourent à la réalisation générale des objectifs de la convention considérée. Il peut s'agir:

- de projets de législation devant le Parlement ou d'autres propositions de modifications de la législation qui ont été transmises à la commission ou qui lui sont accessibles;
- de consultations au sein du gouvernement et avec les partenaires sociaux;
- de nouvelles politiques;
- de l'élaboration et de la mise en œuvre d'activités dans le cadre d'un projet de coopération technique ou suite à une assistance ou à des conseils techniques du Bureau;
- de décisions judiciaires; selon le niveau du tribunal, l'objet traité et la force de telles décisions dans un système juridique déterminé, les décisions judiciaires sont généralement considérées comme des cas d'intérêt, à moins qu'il n'y ait un motif irréfutable de noter une décision judiciaire particulière comme un cas de satisfaction; ou
- dans le cadre d'un système fédéral, la commission peut également noter comme cas d'intérêt les progrès réalisés par un Etat, une province ou un territoire.

³ Voir le paragraphe 122 du rapport de la commission d'experts soumis à la 65^e session (1979) de la Conférence internationale du Travail.

Document n° 83

GB.320/LILS/4, L'initiative sur les normes: Suivi des événements relatifs à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail lors de la session de la CIT en 2012, mars 2014





Conseil d'administration

320^e session, Genève, 13-27 mars 2014

GB.320/LILS/4

Section des questions juridiques et des normes internationales du travail
Segment des normes internationales du travail et des droits de l'homme

LILS

Date: 6 mars 2014

Original: anglais

QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

L'initiative sur les normes: Suivi des événements relatifs à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail lors de la session de la CIT en 2012

Objet du document

Le Conseil d'administration est invité à fournir des orientations sur les mesures proposées pour résoudre les principales questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle, comme indiqué aux paragraphes 40 à 43.

Objectif stratégique pertinent: Promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: L'éventuel suivi pourrait avoir des incidences juridiques.

Incidences financières: A déterminer en fonction des décisions prises.

Suivi nécessaire: Selon la décision qui sera prise.

Unité auteur: Cabinet du Directeur général (Cabinet).

Documents connexes: GB.319/PV/Draft; Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, 2014.

Introduction

1. Comme demandé par le Conseil d'administration à sa 319^e session (octobre 2013)¹, le Directeur général a lancé une procédure de consultation avec tous les groupes en vue de présenter au Conseil d'administration, à sa présente session, des propositions concrètes pour résoudre les principales questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle des normes.
2. Le Bureau a agi en raison de la nécessité pressante, soulignée par le Conseil d'administration, d'avancer sensiblement, avant la session de 2014 de la Conférence internationale du Travail, sur les aspects d'importance fondamentale pour le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. Le Bureau était aussi guidé par l'insistance mise par le Conseil d'administration sur la nécessité d'associer pleinement les mandants tripartites au processus pour dégager un consensus et préserver la force et l'autorité du système.

Consultations

3. Les consultations demandées par le Conseil d'administration ont été menées entre novembre 2013 et le début du mois de mars 2014, et tous les groupes du Conseil d'administration y ont été associés. Après une première série de consultations, un document non officiel du Directeur général a fourni la base d'une nouvelle série. Les membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ainsi que des fonctionnaires du BIT et des spécialistes qui avaient précédemment travaillé pour le Bureau ont également été consultés.
4. Si des divergences de vues sont apparues dans certains domaines, dans d'autres les consultations ont fait ressortir un large consensus, notamment:
 - sur la nécessité pour l'OIT de conserver un système de contrôle fort, qui fasse autorité et qui jouisse du soutien de toutes les parties;
 - sur la nécessité d'agir rapidement pour préserver la force et l'autorité du système sur la base de propositions claires qui permettent de régler les problèmes en suspens.
5. Il ressort des consultations que les mandants de l'OIT sont globalement satisfaits du système, même si des réserves ont pu être émises sur certains points. Il est souvent considéré comme l'un des plus efficaces au sein du système multilatéral.
6. Il existe cependant un courant d'opinion qui considère que le système ne fonctionne pas bien. Bien que ce point de vue ne soit pas majoritaire, c'est une réalité dont il faut tenir compte si l'on veut que le système continue de bénéficier d'un soutien tripartite sans réserve.
7. L'inaction, comme on le voit déjà, ne peut que nuire au fonctionnement et à l'efficacité du système. Même ceux qui n'étaient pas particulièrement préoccupés par le fonctionnement actuel du système étaient prêts à contribuer au rétablissement du consensus nécessaire.
8. Les consultations font penser que, même si les points de controverse actuels se sont cristallisés autour de la question du droit de grève, l'on ne pourra y répondre sans traiter les questions systémiques ainsi soulevées.

¹ Document GB.319/PV/Projet, paragr. 565-567.

Principales questions en suspens

9. Les discussions qui ont eu lieu à la Conférence internationale du Travail, au Conseil d'administration et dans d'autres enceintes, notamment depuis que la Commission de l'application des normes n'est pas parvenue à achever ses travaux en 2012, ont permis l'expression de nombreuses opinions qui ne sont pas reprises dans le présent document. Sur cette base, il est possible de cerner un nombre limité de questions clés à régler et un nombre tout aussi limité de réponses possibles. Les consultations montrent qu'à ce stade les décisions de nature politique doivent maintenant l'emporter sur la réflexion juridique ou théorique.
10. Pour ces raisons, le cadre d'action qui est proposé ci-après vise à faciliter l'examen par le Conseil d'administration de grandes mesures qui permettraient de préserver la force et l'autorité du système de contrôle. Ces mesures, prises en conformité avec la Constitution de l'OIT, pourraient comporter:
- une déclaration expresse de consensus sur le mandat de la commission d'experts;
 - d'éventuels moyens d'action en cas de question ou de litige concernant l'interprétation d'une convention;
 - plusieurs modifications des modalités de travail actuelles;
 - une confirmation de l'engagement à mettre en place un mécanisme d'examen des normes.

Le mandat de la commission d'experts

11. Dans ce domaine, deux problèmes connexes se posent. Le premier concerne la question de savoir si la commission d'experts a outrepassé son mandat eu égard à la signification qu'elle a attribuée aux conventions dans ses rapports.
12. Le second concerne la crédibilité et la valeur juridique des observations formulées par la commission dans ses rapports.
13. Ainsi, il a été initialement reproché aux experts d'interpréter les conventions, alors que la Constitution réserve cette fonction à la Cour internationale de Justice. Par la suite, un consensus s'est semble-t-il dégagé autour de l'idée que l'évaluation, par les experts, de l'application des conventions ratifiées comporte une part inhérente et nécessaire d'interprétation, mais les avis continuent de diverger sur le degré d'interprétation.
14. En lien avec cette question, on s'interroge sur l'effet concret des observations des experts, en particulier lorsqu'elles ne font pas l'objet de discussions et de conclusions tripartites spécifiques comme les 25 cas sélectionnés en vue d'être examinés par la Commission de l'application des normes de la Conférence. La question a pris de l'importance du fait que les rapports des experts sont de plus en plus cités en dehors de l'OIT.
15. Beaucoup d'attention a été portée à ce jour à la question de l'incorporation, dans le rapport de la commission d'experts, d'un texte qui indiquerait expressément la nature et les limites de son mandat et la portée de ses avis et recommandations. Les experts ont déjà consacré à

ces questions plusieurs paragraphes de la partie générale de leur rapport de 2013 et ont fait de même cette année dans leur rapport de 2014, comme indiqué ci-après ²:

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 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.

16. Les experts ont exprimé en termes clairs le mandat qui leur est conféré par le Conseil d'administration. Toute modification significative de ce mandat ne peut résulter que d'une décision politique des organes compétents de l'OIT. Les discussions et consultations tenues à ce jour semblent indiquer que la formulation retenue par les experts dans leur rapport de 2014 pourrait répondre aux préoccupations qui ont été exprimées et faire l'objet d'un consensus.

Mesures à prendre en cas de désaccord sur l'interprétation d'une convention

17. Il est généralement admis (y compris par les experts eux-mêmes) qu'il est légitime que les mandats de l'OIT ne soient pas toujours d'accord avec la commission d'experts au sujet de l'application ou de l'interprétation d'une convention et qu'ils le fassent savoir. En fait, depuis le début, ce cas de figure est prévu à l'article 37 de la Constitution de l'OIT, qui est reproduit ci-après:

Article 37

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

² BIT: *Application des normes internationales du travail 2014 (I)*, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, 2014, paragr. 31.

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.

18. Sans parvenir à une conclusion, le Conseil d'administration a déjà consacré aux options prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de longs débats, au cours desquels l'une comme l'autre ont fait l'objet d'objections, à savoir:
 - dans le cas du paragraphe 1 de l'article 37, le recours à la Cour internationale de Justice pourrait s'avérer lent et compliqué et n'apporter au bout du compte aucune réponse concrète; le choix de cette option aurait pour inconvénient de démontrer l'incapacité de l'OIT à résoudre ses difficultés en son sein;
 - dans le cas du paragraphe 2 de l'article 37, l'institution d'un tribunal (ou d'un mécanisme analogue) pourrait saper l'autorité de la commission d'experts; il pourrait y être recouru trop fréquemment et à des fins politiques plutôt que dans un but de clarification juridique. La question des coûts est par ailleurs préoccupante.
19. Si, à ce jour, le recours aux options prévues à l'article 37 de la Constitution s'est heurté à une grande réticence, les mandants de l'OIT n'ont pas pu se mettre d'accord sur une autre méthode pour résoudre le grave problème auquel ils sont actuellement confrontés.
20. Dans ces conditions, et vu qu'il est peu probable, compte tenu du statu quo institutionnel, que la poursuite du dialogue tripartite permette de trouver un terrain d'entente et qu'il est urgent de sortir de l'impasse, le Conseil d'administration devra envisager sérieusement de prendre des mesures au titre de l'article 37.
21. Les consultations ont fait apparaître un intérêt pour un examen plus approfondi des possibilités offertes par les paragraphes 1 et 2 de l'article 37, les avantages relatifs de chacun donnant lieu à des avis divergents.
22. Il ressort des avis exprimés qu'il conviendrait d'étudier plus avant les modalités et les coûts de chacune de ces deux options ainsi que les garanties qu'elles offrent.
23. L'option existe aussi de soumettre à la Conférence internationale du Travail, pour discussion, les questions découlant de l'application de certaines normes internationales du travail lorsque celle-ci a donné lieu à des divergences d'interprétation. En l'état actuel des choses, toutefois, il semble peu probable que cette option permette de régler les problèmes. Le fait est cependant que la Commission de l'application des normes, tout comme la commission d'experts, constitue une importante instance d'examen tripartite des questions liées à l'application de certaines conventions, examen qui repose sur des cas concrets rencontrés au niveau national.

Fonctionnement et méthodes de travail de la Commission de l'application des normes et de la commission d'experts

24. Les consultations confirment que les mandants sont très favorables au rôle et à l'autorité de la Commission de l'application des normes de la Conférence et de la commission d'experts en tant que composantes cruciales et complémentaires du système de contrôle.
25. Cependant, certains aspects du fonctionnement de ces organes soulèvent de longue date des problèmes que certains mandants jugent nécessaires de traiter dans la réponse globale aux questions qui se posent encore.

26. Sous-jacente à ces problèmes, il existe une tendance à l'accroissement continu de la charge de travail de toutes les parties de ce système. Ceci s'explique principalement par l'augmentation du nombre d'Etats Membres et de ratifications et par le fait que les mandants connaissent et utilisent de plus en plus les mécanismes d'établissement de rapports, de réclamations et de plaintes. Le tableau ci-après donne une indication de l'évolution du volume de travail de la commission d'experts.

Statistiques concernant le système de contrôle des normes de l'OIT

	1990	2013	2014	Evolution en pourcentage	
				2013-1990	2014-2013
Nombre de conventions	171	189	189	10,5	0,0
Nombre de ratifications	5 508	7 919	7 929	43,8	0,1
Nombre de rapports demandés au titre de l'article 22	1 719	2 207	2 319	28,4	5,1
Nombre de rapports reçus au titre de l'article 22	1 260	1 497	1 719	18,8	14,8
Nombre de pages du rapport de la commission d'experts	580	917	674	58,1	26,5
Nombre d'experts membres de la commission	20	18	18	-10,0	0,0

Source: BIT.

27. Le souci le plus fréquemment formulé porte sur la liste de cas nationaux sélectionnés pour être examinés par la Commission de l'application des normes à chaque Conférence.
28. Il est généralement accepté que les gouvernements ne devraient pas intervenir dans la détermination de la liste et qu'il s'agit là d'une responsabilité première des travailleurs et des employeurs. Mais des voix se sont élevées en faveur d'un usage plus clair de critères convenus et objectifs pour le choix des cas, à savoir: équilibre quant à l'éventail des conventions couvertes et à la répartition régionale; orientations des experts eux-mêmes concernant la gravité des cas; transparence générale; et visibilité suffisante des cas de progrès.
29. Les consultations mettent particulièrement en évidence la nécessité de publier la liste à temps et aussi de lutter contre les perceptions erronées. En effet, la présence d'un Etat Membre sur la liste est assez généralement interprétée comme un désaveu politique, qu'il faut donc éviter, d'où le lobbying actif qui en résulte et la politisation dommageable du processus. La pratique qui veut que les représentants des employeurs et des travailleurs expliquent aux membres gouvernementaux de la Commission de l'application des normes les raisons justifiant le choix des cas s'est révélée utile et pourrait être renforcée.
30. Les consultations font état de préoccupations concernant l'utilisation des différentes composantes du système de contrôle (rapports examinés par les experts en vertu des articles 22 et 23 de la Constitution, réclamations au titre de l'article 24, plaintes en vertu de l'article 26 et cas soumis au Comité de la liberté syndicale) et la nécessité de prévoir un équilibre entre eux. Des questions ont été formulées en ce qui concerne l'acheminement des communications, soulevant des points de droit et de pratique, en ce qui concerne aussi certaines situations et, par ailleurs, la possibilité de recourir à divers mécanismes successivement et de façon progressive.
31. Quant à la commission d'experts, mise au défi d'assumer une charge de travail croissante, elle s'est activement penchée sur la nécessité de modifier ses propres méthodes de travail.

Elle s'est employée à recourir davantage aux demandes directes (non publiées) aux gouvernements et à faire figurer des observations plus précises dans ses rapports.

32. D'autres solutions à la surcharge croissante de travail ont été mises en œuvre: modification de la fréquence des rapports exigés des gouvernements qui ont ratifié des conventions; augmentation des ressources allouées; et mise en place de systèmes de présentation des rapports en ligne. Mais la surcharge de travail demeure toujours et la question s'est posée de savoir s'il existe des façons acceptables de modérer ou de rationaliser le flux des communications à l'intérieur du système de contrôle et d'assurer que les questions susceptibles d'être mieux prises en charge ailleurs le soient. Certains mandants ont également proposé d'allonger encore la durée des cycles de présentation des rapports pour les conventions ratifiées et d'augmenter l'effectif de la commission d'experts.
33. Compte tenu de l'avis général selon lequel il convient d'assurer la force et l'autorité du système de contrôle, le Conseil d'administration pourrait envisager des mesures concrètes afin d'améliorer les méthodes de travail des organes de contrôle de façon non pas à les affaiblir mais à les affermir, y compris dans leur autorité.
34. En particulier, le Conseil d'administration peut examiner les éléments suivants: méthodes d'établissement de la liste des cas que la Conférence examinera, y compris toute solution «de repli»; relation entre les différents mécanismes de contrôle; possibilités d'action visant à garantir que l'accès au système de contrôle s'opère en conformité avec les objectifs établis de chacune de ces composantes; marge d'ajustement complémentaire des cycles d'établissement des rapports sur les conventions ratifiées.
35. Parallèlement, le Bureau pourrait poursuivre son analyse des moyens qu'il met en œuvre pour appuyer les travaux de la commission d'experts, ainsi que des efforts déployés pour faire en sorte que la commission d'experts travaille à effectif complet, afin d'optimiser ses procédés de travail et de permettre aux experts de faire le meilleur usage de leur temps nécessairement limité.
36. Toutes les parties sont conscientes de la nécessité de garantir l'accès au système de contrôle à tous ceux qui en ont besoin. Mais, dans un contexte où les critères de recevabilité sont en général purement formels, il peut être instructif de se pencher sur l'expérience d'un certain nombre d'Etats Membres en matière d'établissement de mécanismes nationaux pour régler des questions qui, sinon, seraient directement adressées au BIT. Ces mécanismes requièrent généralement une conception soignée et l'adhésion des partenaires tripartites. Les procédures prévues par la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, pourraient être utiles à cet égard. Une première expérience de coopération technique concernant de tels mécanismes s'est avérée fructueuse.
37. Il serait bon d'encourager encore le dialogue sur toutes ces questions entre les mandants et la commission d'experts, dialogue qui s'est avéré précieux ces derniers mois.

Le mécanisme d'examen des normes

38. La nécessité d'un véritable consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité en vue d'améliorer la pertinence des normes internationales du travail au moyen d'un mécanisme d'examen est au cœur de l'initiative sur les normes, laquelle compte parmi les sept initiatives pour le centenaire proposées par le Directeur général à la session de 2013 de la Conférence internationale du Travail et ultérieurement approuvées par le Conseil d'administration. La mission d'assurer la pertinence durable des normes internationales du travail dans le monde du travail contemporain fait partie intégrante des grandes questions

liées aux normes qui restent posées. En novembre 2011, le Conseil d'administration a déjà donné son accord de principe à la création d'un mécanisme d'examen des normes à cette fin. Le règlement des difficultés liées au système de contrôle est la base sur laquelle s'édifieront la confiance et la compréhension nécessaires pour que ce mécanisme devienne opérationnel.

La 103^e session de la Conférence internationale du Travail

39. Les consultations permettent d'espérer qu'à sa présente session le Conseil d'administration sera en mesure de progresser dans la recherche d'un consensus sur les principales questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle des normes, mais il ne pourra pas obtenir ce consensus avant la session de 2014 de la Conférence internationale du Travail. Il est donc de la plus haute importance, pour la réalisation des objectifs globaux de l'initiative sur les normes, que la Commission de l'application des normes puisse mener ses travaux à bien et que toutes les parties s'engagent à coopérer à cette fin.

Projet de décision

40. Le Conseil d'administration:

- a) *réaffirme que, pour pouvoir exercer pleinement ses responsabilités constitutionnelles, l'OIT doit absolument disposer d'un système de contrôle des normes efficace, efficient, faisant autorité et bénéficiant du soutien de l'ensemble des mandants;*
- b) *se félicite du texte définissant clairement le mandat de la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014;*
- c) *juge nécessaire d'examiner plus avant les options possibles en cas de question ou de litige concernant l'interprétation d'une convention;*
- d) *souligne qu'il est de la plus haute importance que la Commission de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail;*
- e) *reconnait qu'un certain nombre de mesures pourraient être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes.*

41. Le Conseil d'administration demande par conséquent au Directeur général:

- a) *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 des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution en cas de question ou de litige concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT;*
- b) *de présenter à la 322^e session du Conseil d'administration 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;*
- c) *de continuer à améliorer l'efficacité du soutien que le Bureau apporte à la commission d'experts pour l'aider à s'acquitter de son mandat;*

- d) *de prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire le délai de pourvoi des postes vacants au sein de la commission d'experts et de proposer toute modification des procédures pertinentes pour faciliter la réalisation de cet objectif;*
- e) *de poursuivre les consultations informelles avec tous les groupes du Conseil d'administration en ce qui concerne toutes les questions visées dans la présente décision.*

42. De plus, le Conseil d'administration:

- a) *encourage la poursuite d'un dialogue informel entre la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence;*
- b) *invite la commission d'experts à continuer de réviser ses méthodes de travail en vue d'améliorer encore son efficacité et son efficacité. Comme par le passé, les experts souhaiteront peut-être communiquer, dans leur rapport annuel et dans le cadre de leur dialogue avec la Commission de l'application des normes, des informations sur les progrès accomplis.*

43. Enfin, le Conseil d'administration:

- a) *recommande à la Commission de l'application des normes de la Conférence d'envisager de réunir son groupe de travail sur les méthodes de travail en vue de faire le bilan des dispositions actuelles et d'élaborer de nouvelles recommandations sur ses méthodes de travail;*
- b) *appelle toutes les parties concernées à contribuer au succès des travaux de la Commission de l'application des normes lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail.*

Document n° 84

Procès-verbaux de la 320^e session du Conseil
d'administration, mars 2014, paragr. 572-599





Conseil d'administration

320^e session, Genève, 13-27 mars 2014

GB.320/PV

**Procès-verbaux de la 320^e session
du Conseil d'administration
du Bureau international du Travail**

Décision

570. *Le Conseil d'administration a décidé de demander au Bureau de préparer une nouvelle proposition détaillée sur la délivrance d'un document d'identification, en tenant compte des discussions qui ont eu lieu à ses 319^e et 320^e sessions.*

(Document GB.320/LILS/2, paragraphe 9.)

Promotion de la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1997 (GB.320/LILS/INF/2)

571. *Le coordonnateur du groupe des employeurs souligne que, plus de seize ans après son adoption, l'Instrument d'amendement, 1997, n'est pas encore entré en vigueur, mais qu'il ne manque pour cela que deux ratifications. Notant que près d'un tiers des Etats Membres représentés au Conseil d'administration n'ont pas encore ratifié l'amendement de 1997, il invite ces gouvernements à donner l'exemple. Cet amendement est nécessaire pour faire usage de la procédure d'abrogation, un outil important pour assurer le suivi des futures décisions du mécanisme d'examen des normes et prendre les mesures voulues à l'égard des conventions de l'OIT susceptibles d'être abrogées.*

Segment des normes internationales du travail et des droits de l'homme

Quatrième question à l'ordre du jour

L'initiative sur les normes: Suivi des événements relatifs à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail lors de la session de la CIT en 2012 (GB.320/LILS/4)

572. *Le Directeur général rappelle que, à sa session d'octobre 2013, le Conseil d'administration l'a chargé de procéder à des consultations informelles avec les trois groupes, en vue de soumettre au Conseil d'administration des propositions pour résoudre les principales questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle des normes. La participation active et constructive des mandants au processus de consultation a permis de présenter un projet de décision élaboré avec soin. L'adoption de cette décision, même si elle ne garantit pas le règlement définitif des questions en jeu, devrait permettre au Conseil d'administration de s'en rapprocher, notamment en concourant au succès des travaux de la Commission de l'application des normes à la 103^e session (2014) de la Conférence internationale du travail. Des lignes de conduite concrètes pour chaque série de questions ont été proposées, et le Directeur général pense que le Conseil d'administration, au cours de sa présente session, pourrait arrêter des décisions au sujet de certaines des questions et convenir des mesures à prendre en vue d'en régler d'autres à un stade ultérieur. Le Directeur général encourage vivement le Conseil d'administration à adopter le projet de décision.*

- 573.** *Le Vice-président travailleur* rappelle, à propos du paragraphe 14 du document, qu'il n'a jamais été question de conférer à la Commission de l'application des normes un rang supérieur à celui de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR); la Commission de l'application des normes ajoute une autre dimension et une orientation politique aux débats sur les cas examinés chaque année, sans porter de jugement sur l'interprétation des experts. Qui plus est, il y a consensus sur le fait que l'évaluation de l'application des normes nécessite une certaine marge d'interprétation. Quant à l'énoncé du mandat de la CEACR tel qu'il figure dans le rapport de cette commission pour 2014, il ne soulève aucune objection particulière et présente l'avantage d'avoir été élaboré de façon indépendante par les experts. Le groupe des travailleurs soutient donc le paragraphe 40 *b)* du projet de décision.
- 574.** S'agissant des mesures à prendre en cas de désaccord sur l'interprétation d'une convention, le groupe des travailleurs est disposé à envisager le recours à la Cour internationale de Justice (CIJ) à propos 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. Il se peut que les réserves exprimées à cet égard, dont il est fait état dans le document, aient été exagérées. Par ailleurs, le groupe n'est pas opposé à l'idée, inspirée de l'article 37.2) de la Constitution de l'OIT, d'étudier les modalités de l'institution d'un tribunal, dans des conditions qui devraient être examinées et approuvées avant que le groupe des travailleurs puisse donner son aval à sa mise en place. Le groupe estime cependant qu'il ne faudrait recourir à ce mécanisme que dans des circonstances sérieuses. Il n'est pas favorable à l'institution d'un tribunal tripartite, mais penche plutôt pour un tribunal composé de juges indépendants dotés de solides compétences en matière de droit international, et qui entendrait les parties intéressées dans le cadre d'une procédure contradictoire. Les opinions du tribunal ne doivent pas se substituer à celles de la CEACR. De plus, les avis de cette dernière qui ne sont pas soumis à l'examen du tribunal devraient être considérés comme valables et communément admis. La saisie de la CIJ ou d'un tribunal de l'OIT serait conforme à la Constitution de l'OIT, qui prévoit la possibilité d'un règlement judiciaire en cas de litige sur l'interprétation d'une convention. Le groupe ne souscrit pas à l'option consistant à soumettre à la Conférence, pour discussion, les questions découlant de l'application d'une convention qui aurait donné lieu à des divergences d'interprétation. Dans de tels cas, la Conférence peut réviser une convention pour autant qu'une majorité de mandants y soit favorable, mais une discussion générale n'est pas le bon moyen de parvenir à une interprétation définitive d'une convention, car cela relève de la compétence de la CIJ ou d'un éventuel tribunal conformément à l'article 37.2. Le groupe soutient le paragraphe 41 *a)* du projet de décision.
- 575.** En ce qui concerne le fonctionnement et les méthodes de travail de la CEACR et de la Commission de l'application des normes, l'intervenant indique à nouveau que le groupe des travailleurs demande que des ressources supplémentaires soient allouées au secrétariat de la CEACR, afin de faciliter les travaux de cette dernière. Il importe aussi de veiller à ce que cette commission d'experts dispose d'un effectif complet et d'envisager une augmentation du nombre de ses membres, compte tenu du nombre accru de conventions ratifiées. Le groupe souscrit aux paragraphes 41 *c)* et *d)* du projet de décision, bien que les modifications apportées aux procédures prévues pour pourvoir des postes au sein de la CEACR, qui relèvent du paragraphe 41 *d)*, nécessitent des éclaircissements. S'agissant des demandes en faveur d'un usage plus clair de critères convenus et objectifs pour le choix des cas que doit examiner la Commission de l'application des normes (voir le paragraphe 28 du document), l'intervenant rappelle que ces critères ont déjà été adoptés, y compris l'examen possible des cas de progrès. Il importe de préciser que la liste des cas doit être approuvée chaque année par la Commission de l'application des normes et qu'elle ne peut donc être arrêtée définitivement avant cela. Le groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail relevant de la Commission de l'application des normes devrait poursuivre ses travaux et, s'il y a lieu, rendre compte des progrès en cours au Conseil

d'administration. Le groupe des travailleurs soutient les paragraphes 43 *a)* et *b)* du projet de décision. A propos de l'utilisation des différentes composantes du système de contrôle (voir le paragraphe 30 du document), le groupe n'appuiera aucune tentative de rééquilibrage du système en vue d'un usage accru des réclamations au sens de l'article 24 de la Constitution. La CEACR doit pouvoir continuer de veiller à l'application des conventions ratifiées, en droit comme en pratique, au titre de l'article 22 de la Constitution. Les réclamations sont en effet plus difficiles à élaborer, et de nombreux syndicats n'y parviendraient pas. Les délais de publication des conclusions seraient longs et avec un tel système certaines régions seraient plus actives que d'autres. Le groupe s'oppose également à l'examen des critères de recevabilité des réclamations, notamment en ce qui concerne l'épuisement des recours possibles au niveau national, étant donné que, dans de nombreux pays, le système judiciaire ne fonctionne pas correctement. Pour ce qui est des méthodes de travail de la CEACR, le recours croissant aux demandes directes non publiées (voir le paragraphe 31 du document) a pour effet de réduire la capacité de la Commission de l'application des normes de prendre en compte ces cas, étant donné que les observations ne sont pas prises en compte dans le rapport. Par ailleurs, il n'y a aucune marge d'ajustement complémentaire des cycles d'établissement des rapports sur les conventions ratifiées (voir les paragraphes 32 et 34 du document). Le groupe éprouverait certaines difficultés à souscrire au paragraphe 40 *e)* du projet de décision si les mesures évoquées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes se rapportaient aux questions mentionnées aux paragraphes 30 à 32 du document. Il faut accorder une grande attention à l'établissement de mécanismes nationaux pour régler des questions qui, sinon, seraient directement adressées au BIT (voir le paragraphe 36 du document), et veiller à ce que de tels mécanismes n'empêchent pas l'accès au système de contrôle de l'OIT.

576. Enfin, à propos de la question du mécanisme d'examen des normes, qui est abordée avec pertinence au paragraphe 38 du document, l'intervenant réaffirme que les litiges concernant la Commission de l'application des normes et les autres questions relatives au système de contrôle doivent être réglés avant que ce mécanisme devienne opérationnel. Il importe que le Bureau en tienne dûment compte lorsqu'il devra formuler des propositions se rapportant au paragraphe 41 *b)* du projet de décision.

577. *Le Vice-président employeur* souligne que le groupe est disposé à engager un processus constructif pour trouver des solutions permettant d'améliorer le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT dans son ensemble. Le statu quo n'est en aucun cas une solution, et les mandats doivent engager un processus afin de régler ces questions d'une manière structurée et systématique, selon un calendrier et des objectifs réalistes. Le mandat de la CEACR est une question essentielle, et le groupe reconnaît les efforts déployés par cette commission d'experts pour répondre à ses préoccupations à propos de la nouvelle formulation qu'elle a adoptée dans son rapport pour 2014. Pour marquer sa volonté d'aller de l'avant, le groupe est disposé à accepter cette formulation comme un ajout permanent aux rapports de la CEACR.

578. Le retard pris dans l'adoption de la liste des cas de la Commission de l'application des normes et la présence d'éléments par trop politiques ont nui à la crédibilité du système. Un établissement plus précoce de cette liste faciliterait la préparation et permettrait à la commission d'accomplir sa tâche de façon plus efficace. Il existe déjà des critères objectifs pour l'établissement de cette liste (mentionnés dans le document D.1 sur les travaux de la Commission de l'application des normes)⁶, et l'on devrait s'entendre sur leur mise en application effective en juin 2014. Il faut donc fixer un délai réaliste de courte durée afin de parvenir, à la session que le Conseil d'administration tiendra en mars 2015, à une solution en vue des discussions que la Commission de l'application des normes engagera à

⁶ BIT: *Rapport de la Commission de l'application des normes*, Première partie, annexe 1, *Compte rendu provisoire*, n° 16-1(Rev.), Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013.

ce sujet en 2015, qui soit fondée sur des assurances et une préparation adéquate, en conformité avec les nouvelles modalités de la Conférence. Le groupe est disposé à engager un processus visant à définir une nouvelle méthode qui permette d'obtenir une liste de cas juste et équitable.

- 579.** S'agissant de l'interprétation des conventions, le groupe considère que toutes les solutions possibles devraient être examinées de bonne foi. Il reconnaît les possibilités offertes au titre de l'article 37 1) et 2) de la Constitution, ainsi que les autres possibilités proposées par la Conférence, de résoudre les désaccords importants sur les orientations non contraignantes particulières données par la CEACR. Le groupe souhaite recenser les domaines faisant déjà consensus ainsi que les points nécessitant une planification dans les douze prochains mois. Au sujet de l'architecture du système de contrôle, toutes les possibilités doivent être explorées de manière intégrée. Le principal défi à relever pour améliorer la crédibilité de ce système consiste à engager un processus en vue de résoudre d'autres questions également pertinentes, telles que la complémentarité des différents mécanismes existants et la gradation de leur usage, la clarification des rôles respectifs de la CEACR et d'autres organes de l'OIT (comme le Comité de la liberté syndicale) et une meilleure utilisation des articles 23 et 24 de la Constitution ou une application appropriée des critères de recevabilité. Cela est lié à l'augmentation de la charge de travail de la CEACR. Il est donc nécessaire de mieux cerner les raisons de cette augmentation avant qu'une décision puisse être prise au sujet de l'allocation de ressources supplémentaires. Une rationalisation adéquate des différents outils existants afin d'éviter tout chevauchement pourrait aussi constituer une solution pertinente.
- 580.** La question du mécanisme d'examen des normes est extrêmement importante, et il faut que ce mécanisme devienne opérationnel sans plus tarder. Au cours des douze derniers mois, les discussions menées dans le cadre du «Swiss Chalet Process»⁷ et du Conseil d'administration ont permis de parvenir au niveau de confiance requis par le groupe des travailleurs pour faire avancer les travaux concernant les modalités et la mise en œuvre du mécanisme.
- 581.** Le groupe estime que le projet de décision n'est pas très clair, mais est disposé à l'accepter à deux conditions. Premièrement, il faut que des mesures efficaces et concrètes soient prises dans un délai déterminé pour trouver des solutions en cas de désaccord sur l'interprétation d'une convention et mettre une plus grande cohérence dans l'utilisation des différents mécanismes du système de contrôle. Une première proposition devrait être examinée par le Conseil d'administration à sa session de novembre 2014. Deuxièmement, il convient de trouver une méthode efficace et prévisible permettant d'établir la liste de cas bien avant la session de la Conférence, sur la base des critères objectifs en vigueur. Il faut s'engager dans cette voie avant la session du Conseil d'administration de novembre 2014 si l'on veut obtenir des résultats avant la session de 2015 de la Conférence. Sur cette base, le groupe salue la déclaration de la CEACR figurant dans le rapport de 2014 de cette dernière, étant entendu que cette déclaration sera systématiquement reproduite dans le rapport, et il appuie le projet de décision.
- 582.** *S'exprimant au nom du groupe gouvernemental*, un représentant du gouvernement de la République islamique d'Iran réitère que, pour pouvoir exercer pleinement ses responsabilités constitutionnelles, l'OIT doit absolument disposer d'un système de contrôle des normes efficace, efficient et faisant autorité et il réaffirme le profond attachement du groupe au système de contrôle de l'Organisation. Le groupe se félicite de la déclaration relative au mandat de la CEACR figurant dans son rapport de 2014 et insiste sur le fait que les experts doivent être indépendants, objectifs et impartiaux. L'augmentation du nombre

⁷ Document GB.319/PV, paragr. 548-567.

d'Etats Membres et de ratifications et le fait que les mandants connaissent mieux et utilisent de plus en plus les mécanismes d'établissement de rapports, de réclamations et de plaintes reflètent bien l'importance du système de contrôle de l'OIT. Ce système doit être en mesure de répondre concrètement et efficacement à l'augmentation de la charge de travail. Il convient d'approfondir l'examen des moyens d'action qui peuvent être mis en œuvre pour régler, dans un délai convenu, toute question ou tout litige concernant l'interprétation d'une convention. Le groupe attend avec impatience la mise en place d'un mécanisme d'examen des normes.

583. *S'exprimant au nom du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)*, un représentant du gouvernement de l'Australie rappelle que, pour son groupe, le système de contrôle fonctionne de manière satisfaisante et reste un modèle de coopération tripartite et de gouvernance internationale. Comme cette opinion n'est pas partagée par tous, le groupe est résolu à contribuer aux mesures proposées dans le document. Il apprécie grandement le paragraphe inséré par la CEACR dans son rapport de 2014, qui fournit des éclaircissements et des assurances sur la nature des recommandations et observations de la commission et offre un point de départ pour la détermination des sphères de compétence lorsqu'il s'agit d'examiner la portée des normes de l'OIT. En ce qui concerne l'interprétation des conventions, la CIJ est une des voies de recours possible, mais qui risque cependant de poser quelques problèmes. Le fait de pouvoir traiter les différends au niveau interne, comme le prévoit la Constitution, est une démarche intéressante dont il faut tenir compte. Ainsi, l'option consistant à instituer un tribunal doit être examinée sur le fond, mais elle pourrait poser des problèmes qui appellent des éclaircissements et des assurances avant que le GASPAC accepte de s'engager dans cette voie. En ce qui concerne la liste des cas qui doivent être examinés par la Commission de l'application des normes, on pourrait envisager des options permettant de modifier ses modalités d'établissement en vue d'assurer un équilibre entre les régions et les conventions tout en tenant compte par ailleurs de la situation des pays. Le GASPAC a soumis un document au Bureau présentant les solutions qui pourraient être envisagées pour mieux faire face à l'augmentation de la charge de travail dévolue au système de contrôle. Cela fait longtemps que le Conseil d'administration a approuvé la création du mécanisme d'examen des normes, et le groupe attend avec impatience sa mise en œuvre. Le GASPAC appuie le projet de décision.

584. *Prenant la parole au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Botswana insiste sur la nécessité de disposer d'un système de contrôle impartial et efficace qui bénéficie de l'appui de toutes les parties. L'incapacité d'apporter des réponses satisfaisantes à toutes les préoccupations qui ont été exprimées nuirait au fonctionnement et à la force du système. Le groupe salue la déclaration concernant le mandat de la CEACR et les efforts déployés pour examiner les mesures à prendre en cas de questions ou de désaccords sur l'interprétation d'une convention. La recherche d'un consensus et l'engagement des mandants de l'OIT en faveur du règlement des différends par le dialogue devraient faire partie intégrante des options proposées. Le groupe se félicite de la poursuite du dialogue sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes. Le choix de critères impartiaux et objectifs pour la sélection des cas à soumettre à cette commission doit reposer sur un consensus. La création d'un mécanisme d'examen des normes est essentielle pour améliorer la qualité et le respect des normes de l'OIT. Le groupe de l'Afrique appuie le projet de décision.

585. *Prenant la parole au nom du GRULAC*, une représentante du gouvernement du Costa Rica réaffirme que le GRULAC soutient pleinement le système de contrôle de l'OIT et la recherche de solutions aux questions en suspens. Au paragraphe 40 a) du projet de décision, il aurait été préférable de mettre en avant les critères d'objectivité, de transparence et de prévisibilité du système de contrôle, mais le groupe est néanmoins disposé à se rallier à un éventuel consensus sur ce point. Pour ce qui est du mandat de la commission d'experts, il faut rappeler qu'aucun organe de contrôle de l'OIT n'est

compétent pour interpréter de manière juridiquement contraignante les conventions internationales du travail, puisque cette compétence appartient exclusivement à la CIJ, conformément au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution. Le GRULAC prend note avec satisfaction, dans le rapport de 2014 de la commission d'experts, du paragraphe relatif au mandat de cette dernière. En ce qui concerne le paragraphe 40 b) du projet de décision, il convient, compte tenu des divergences entre les versions anglaise, française et espagnole, de préciser que le mandat de la commission d'experts lui a été conféré par les mandants par l'intermédiaire du Conseil d'administration. Pour ce qui est des mesures à prendre en cas de désaccord sur l'interprétation d'une convention, le groupe salue la proposition visant à établir un document pour la session du Conseil d'administration de novembre 2014 (paragr. 41 a) du document); mais ce document devrait permettre de procéder à une véritable comparaison des deux options et comporter un tableau présentant les coûts et les délais prévus pour la consultation de la CIJ et l'institution d'un tribunal prévue au paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution. S'agissant de la mise en place d'un tribunal, le GRULAC n'est pas persuadé à ce jour qu'il s'agisse de la solution la plus indiquée, mais il est disposé à examiner toutes les approches envisagées. Le GRULAC appuie le paragraphe 40 c) du projet de décision. Il estime que le paragraphe 41 a) du projet de décision revêt une importance indéniable; des éclaircissements sont nécessaires en ce qui concerne la compétence de fond du tribunal, les acteurs de la procédure et leurs relations avec le Bureau. Le GRULAC exigerait un tribunal impartial, transparent, objectif et indépendant, qui ne surchargerait aucun département du Bureau et qui serait par conséquent doté d'un secrétariat présentant les mêmes caractéristiques.

- 586.** Sur la question du fonctionnement du système de contrôle, il faudrait réfléchir à ce que signifie vraiment l'inscription d'un pays sur la liste des cas individuels, à la méthode de sélection et à l'utilisation de critères objectifs et clairs. Le GRULAC considère qu'il convient de réviser, dans le document D.1 adopté par la Commission de l'application des normes⁸, les éléments relatifs aux méthodes de travail de cette dernière. Il émet des doutes quant au critère concernant les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs, qui manque d'objectivité. Le groupe rappelle qu'il faut trouver un équilibre aussi bien géographique que thématique et faire en sorte que la liste définitive soit publiée suffisamment à l'avance, ce qui permettrait aux gouvernements de se préparer correctement. Il découle du paragraphe 43 a) du document que les recommandations dont il est question seront soumises à l'examen du Conseil d'administration. Le GRULAC insiste sur la nécessité d'une meilleure gradation entre les composantes du système de contrôle pour éviter que les allégations relatives à un pays donné soient examinées simultanément au moyen de plusieurs mécanismes. Le groupe appuie les paragraphes 40 e) et 42 a) et b) du projet de décision. Pour ce qui est du mécanisme d'examen des normes, il approuve la création d'un système qui permette de mettre en place un corpus de normes clair, solide et actualisé. A propos de la session de 2014 de la Conférence, le GRULAC confirme qu'il est disposé à contribuer à ce que la Commission de l'application des normes puisse mener ses travaux de manière satisfaisante. Il appuie les paragraphes 40 d) et 43 b) du projet de décision. En ce qui concerne le paragraphe 41 b), le groupe, qui considère ce point comme l'un des plus importants, se demande si novembre 2014 ne constitue pas une date trop tardive pour arrêter le calendrier d'examen des questions en suspens. Le GRULAC signale que, compte tenu de l'importance de ces questions, il n'est pas dans son intention qu'elles restent en suspens jusqu'au mois de novembre. Appuyant le paragraphe 41 c) du projet de décision, le groupe croit savoir que le Bureau n'est pas censé s'acquitter de tâches de supervision ou de contrôle. S'il respecte cette approche, le Bureau ne risque pas de devenir un élément du problème, mais peut au contraire jouer un rôle fondamental dans la recherche et la mise en œuvre des solutions. En ce qui concerne le paragraphe 41 d) du projet de décision, le GRULAC note que les postes vacants au sein de la commission d'experts doivent être pourvus de manière objective, impartiale et

⁸ BIT: *Rapport de la Commission de l'application des normes, op. cit.*

transparente. S'agissant du paragraphe 41 *e*) du projet de décision, le groupe est favorable au maintien de consultations officieuses qui soient de vaste portée et axées sur la recherche d'un consensus tripartite.

587. *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis dit qu'il est d'une importance fondamentale pour l'Organisation dans son ensemble de préserver la force et l'autorité du système de contrôle de l'OIT. La participation et le consensus des mandants tripartites seront déterminants pour mettre en œuvre le projet de décision pluridimensionnel, et les PIEM prendront une part active en la matière. Les PIEM se félicitent de la teneur du paragraphe 40 du document (projet de décision), en particulier pour ce qui concerne la reconnaissance expresse du mandat de la CEACR tel qu'il figure dans son rapport pour 2014. Des mesures pourront être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle, mais cela ne devra pas compromettre l'indépendance de la CEACR. Les PIEM approuvent le paragraphe 41 *a*) du projet de décision, dans lequel le Directeur général est invité à établir, pour la session du Conseil d'administration de novembre 2014, un document fixant les modalités possibles, la portée et le coût des mesures pouvant être prises au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution en rapport avec l'interprétation d'une convention de l'OIT. Toutefois, tant que l'on ne recourra pas à l'un de ces mécanismes constitutionnels, les avis et les recommandations de la CEACR resteront valables. Les PIEM sont favorables à l'élaboration d'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, tel que défini au paragraphe 41 *b*) du projet de décision. Le Conseil d'administration devrait adopter un ensemble de mesures au sujet des questions les plus délicates. Dans l'intervalle, la réalisation des objectifs globaux de l'initiative sur les normes dépend de la capacité de la Commission de l'application des normes à mener ses travaux à bien pendant la session de la Conférence de juin 2014 et de l'engagement de toutes les parties à coopérer à cette fin. Les PIEM soutiennent pleinement le projet de décision.

588. *Un représentant du gouvernement de la France* rappelle que le système de contrôle doit demeurer le cœur de métier de l'OIT. Il est nécessaire de procéder à des adaptations pour le maintenir et le renforcer. Le Conseil d'administration devrait valider la clarification du mandat de la CEACR dans son rapport pour 2014. Un mécanisme dans l'esprit de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution paraît être une solution de nature à limiter les risques d'insécurité juridique du fait de l'absence de portée contraignante des avis de la CEACR. La saisine d'un tel organe devra être réservée aux différends exceptionnels d'interprétation des conventions par une décision du Conseil d'administration. Il faut un engagement clair et un calendrier précis pour la mise en place d'un tel organe. Toute autre mesure permettant au système de contrôle de gagner en transparence et en efficacité sera également soutenue.

589. *S'exprimant au nom de l'Union européenne (UE) et de ses Etats membres*, une représentante du gouvernement de l'Italie indique que la Turquie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, l'Islande, la Serbie, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la République de Moldova et la Géorgie s'associent à sa déclaration. Tous souscrivent à la déclaration des PIEM. Le système de contrôle de l'OIT contribue à la promotion des droits de l'homme universels, élément important pour l'UE. Le système joue un rôle essentiel dans la surveillance et la promotion des normes internationales du travail, auxquelles les politiques et la législation de l'Union européenne font référence. L'UE soutient le projet de décision.

590. *Un représentant du gouvernement de la Suisse* indique que la problématique soulevée lors de la Conférence en 2012 a mis en évidence les défis auxquels le système de contrôle est confronté, lesquels doivent être abordés comme un ensemble cohérent. Le système de contrôle doit contribuer à la crédibilité et à l'efficacité de l'OIT et assurer la sécurité du

droit. Il est primordial que les mandants s'accordent sur les thèmes à examiner selon un calendrier à respecter strictement. La Constitution doit être respectée et il n'est pas question de diminuer le niveau de protection des normes internationales du travail. Les questions relatives au mécanisme d'examen des normes et à la création d'un mécanisme dans le cadre de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution doivent être rapidement examinées.

- 591.** *Une représentante du gouvernement de l'Inde* dit que les désaccords sur l'interprétation d'une convention par la CEACR devraient être renvoyés devant la Conférence, puisqu'il est du ressort de cette instance suprême de décider de toute question relative au monde du travail. A la lumière de la Constitution de l'OIT, la CIJ pourrait traiter les questions d'interprétation les plus délicates. Le gouvernement de l'Inde n'est pas favorable au recours à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, car cela risque de compliquer encore davantage le système de contrôle. Quelques critères de choix pour l'établissement de la liste de cas devant être examinés par la Commission de l'application des normes pourraient être adoptés en vue d'assurer l'équilibre entre régions et entre conventions. Le gouvernement de l'Inde souscrit au fait de recourir de manière accrue au système de présentation des rapports en ligne, pour autant que l'on prenne les précautions voulues sur les plans de la sécurité et de l'accessibilité. Il approuve le projet de décision.
- 592.** *Un représentant du gouvernement du Japon* dit que la question du mandat de la CEACR est parfaitement traitée dans la déclaration figurant dans son rapport pour 2014 répond bien à la question. Pour ce qui est des mesures à prendre en cas de désaccord sur l'interprétation d'une convention, son gouvernement ne s'opposerait pas à l'élaboration, pour la session du Conseil d'administration de novembre 2014, d'un document fixant les modalités possibles, la portée et le coût des mesures pouvant être prises au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution. Les litiges découlant de l'interprétation d'une convention devraient être réglés au sein de l'Organisation, et il faudrait éviter de saisir la CIJ à cet égard. En outre, si un tribunal devait être institué conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, il ne devrait pas faire double emploi avec la CEACR ni nuire à sa tâche. Le mécanisme d'examen des normes est un outil capital pour l'amélioration et l'actualisation des normes internationales du travail, qui contribuerait à restreindre le nombre de ces litiges et devrait par conséquent être institué dans les meilleurs délais. Le gouvernement du Japon approuve le projet de décision.
- 593.** *Un représentant du gouvernement du Zimbabwe* se félicite des consultations en cours au sujet des questions qui se posent encore pour la Commission de l'application des normes. Il est à espérer que les parties parviendront à s'accorder et à s'entendre dans les meilleurs délais, ce qui permettra à cette dernière de s'acquitter de son mandat. L'OIT devrait trouver des solutions internes durables en cas de litiges concernant l'interprétation d'une convention. Le gouvernement du Zimbabwe approuve le projet de décision.
- 594.** *Un représentant du gouvernement de la Chine* souscrit aux mesures énumérées au paragraphe 10 du document qui visent à préserver la force et l'autorité du système de contrôle à l'avenir. Le Conseil d'administration devrait reconnaître le texte définissant clairement le mandat de la CEACR qui figure dans le rapport de cette dernière pour 2014. Les postes vacants au sein de la CEACR devraient être pourvus dans les meilleurs délais. Pour ce qui est des mesures visant à régler les désaccords sur l'interprétation des conventions, le gouvernement de la Chine est favorable à l'application de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution car, si la CIJ devait statuer sur la question, cela prendrait moins de temps et la décision ferait davantage autorité. En ce qui concerne les méthodes de travail et le fonctionnement de la Commission de l'application des normes, si les progrès accomplis sont un sujet de satisfaction, il faut néanmoins encore améliorer le processus de sélection des cas. A cet égard, les critères énoncés au paragraphe 28 du document concernant la détermination de la liste des cas devraient être appliqués de façon plus

systématique, et les discussions devraient être axées sur la façon d'aider les Etats Membres à améliorer leur aptitude à mettre en œuvre les conventions. Il conviendrait de coordonner les différentes procédures de contrôle pour éviter d'examiner les mêmes cas à diverses occasions. Quant au mécanisme d'examen des normes, le Directeur général devrait dès que possible prendre des mesures concrètes pour faire en sorte que les normes soient à jour; cela donnerait encore plus de poids au système de contrôle.

595. *Le Directeur général* dit qu'il ressort de la discussion que le Conseil d'administration est en mesure d'approuver le projet de décision sur la base d'un véritable consensus tripartite. Le Conseil d'administration traite un ensemble de décisions de façon intégrée, ce qui explique en partie pourquoi cette action a été présentée comme une «initiative sur les normes». Il faudra veiller à ce que la mise en place d'un calendrier des mesures à prendre pour donner suite à ces discussions n'aboutisse pas à une approche fragmentaire des questions, qui pourrait entraver les progrès dans leur ensemble. Le projet de décision a été soigneusement calibré, et le Bureau a fait des propositions en vue d'aller de l'avant aussi loin et aussi vite que cela est jugé possible et compatible avec la préservation du consensus. Des formulations générales ont été sciemment employées pour la rédaction du projet de décision, comme celles concernant les méthodes de travail et le processus visant à pourvoir les postes vacants au sein de la CEACR, eu égard aux opinions très diverses quant aux réponses possibles à ces questions, et il conviendra de poursuivre les consultations à ce sujet. Différentes options pourraient être étudiées quant au fond au fur et à mesure de l'avancement du processus, et l'on devrait pouvoir déterminer les questions susceptibles de faire l'objet d'une prise de décisions au cours de la session de novembre 2014. Le groupe des employeurs et les gouvernements ont exprimé le désir d'instaurer le mécanisme d'examen des normes à la lumière de l'obligation qui incombe à l'OIT, en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008, de faire en sorte que les normes internationales du travail répondent aux besoins du monde du travail. Cela étant, il conviendrait d'avancer quelque peu sur les questions en suspens avant de mettre ce mécanisme en place. Le point du projet de décision portant sur la mise en place d'un calendrier rend compte de cette préoccupation. Bien qu'il ne soit pas encore possible de fixer des délais, le Conseil d'administration doit se rapprocher du but pour ce qui est de déterminer les questions en jeu. A cet égard, il sera primordial que la session de la Commission de l'application des normes qui se tiendra dans le cadre de la prochaine session de la Conférence soit un succès, et l'appel lancé à toutes les parties pour qu'elles contribuent à l'obtention de ce résultat est un élément fondamental du projet de décision. Enfin, s'agissant des consultations informelles qui auront lieu avant novembre 2014, le Bureau continuera à s'investir dans le processus avec la même énergie et le même engagement dont il fait preuve depuis octobre 2013. Il reste encore beaucoup à faire avant novembre 2014, et certaines des questions sont très délicates. La tâche demandera des efforts et de l'engagement, tant de la part du Bureau que de celle des mandants. Le Bureau mettra tout en œuvre pour atteindre les objectifs prévus pour le mois de novembre.

Décision

596. Le Conseil d'administration:

- a) *a réaffirmé que, pour pouvoir exercer pleinement ses responsabilités constitutionnelles, l'OIT doit absolument disposer d'un système de contrôle des normes efficace, efficient, faisant autorité et bénéficiant du soutien de l'ensemble des mandants;*
- b) *s'est félicité de l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014;*

- c) *a jugé nécessaire d'examiner plus avant les options possibles en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention;*
- d) *a souligné qu'il est de la plus haute importance que la Commission de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail;*
- e) *a reconnu qu'un certain nombre de mesures pourraient être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes.*

597. Le Conseil d'administration a demandé par conséquent au Directeur général:

- a) *de préparer 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 des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT;*
- b) *de présenter à la 322^e session du Conseil d'administration un calendrier pour l'examen des questions en suspens relatives au système de contrôle et pour le lancement du mécanisme d'examen des normes;*
- c) *de continuer à améliorer l'efficacité du soutien que le Bureau apporte à la commission d'experts pour l'aider à accomplir son mandat;*
- d) *de prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire le délai de pourvoi des sièges vacants au sein de la commission d'experts et de proposer toute modification des procédures pertinentes pour faciliter la réalisation de cet objectif;*
- e) *de poursuivre les consultations informelles avec tous les groupes du Conseil d'administration en ce qui concerne toutes les questions visées dans la présente décision.*

598. De plus, le Conseil d'administration:

- a) *a encouragé la poursuite d'un dialogue informel entre la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence;*
- b) *a invité la commission d'experts à continuer d'examiner ses méthodes de travail en vue d'améliorer encore son efficacité et son efficacité. Comme par le passé, les experts pourraient souhaiter communiquer, dans leur rapport annuel et dans le cadre de leur dialogue avec la Commission de l'application des normes, des informations sur les progrès accomplis.*

599. Enfin, le Conseil d'administration:

- a) *a recommandé à la Commission de l'application des normes de la Conférence d'envisager de réunir son groupe de travail sur les méthodes de travail en vue de faire le bilan des dispositions actuelles et d'élaborer de nouvelles recommandations sur ses méthodes de travail;*

- b) a appelé toutes les parties concernées à contribuer au succès des travaux de la Commission de l'application des normes lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail.*

(Document GB.320/LILS/4, paragraphes 40 à 43.)

Cinquième question à l'ordre du jour

Coopération internationale relative à la convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003 (GB.320/LILS/5)

- 600.** *Une représentante du Directeur général* (directrice du Département des normes internationales du travail (NORMES)) présente le document et rappelle que le but de la convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003, est d'améliorer la sécurité maritime tout en facilitant les descentes à terre et les déplacements professionnels des gens de mer ainsi que la navigation commerciale. Le document traite des manières d'atteindre le but de la convention en vue de la rendre plus efficace et de s'atteler au problème des technologies incompatibles entre elles.
- 601.** *Le porte-parole des travailleurs* rappelle qu'il est essentiel de permettre aux gens de mer de descendre à terre dans les nombreux ports où ils font escale, dans l'intérêt de leur bien-être et afin de promouvoir le travail décent dans le secteur. Il serait extrêmement difficile d'obtenir des visas pour chacun des pays dans lesquels un navire est amené à faire escale au cours de la période de service des marins. La convention n° 185 vise à concilier le droit des gens de mer de descendre à terre, les préoccupations des armateurs concernant le transit et l'embarquement sur un autre navire, et les intérêts des Etats du port. La convention prévoit la délivrance d'une pièce d'identité aux gens de mer (PIM) qui garantit que le détenteur est effectivement un marin et qu'il ne constitue pas une menace pour la sûreté. La pièce est pourvue d'importants dispositifs de sécurité, notamment l'empreinte digitale biométrique du marin, afin de prévenir l'usage de documents falsifiés. Selon les propositions figurant dans le document, il serait possible de lire les données numériques contenues dans une PIM au moyen du matériel habituellement utilisé pour les passeports électroniques. La convention n° 185 a été adoptée dans des circonstances exceptionnelles, et sa mise en œuvre a exigé des investissements considérables de la part des Etats fournisseurs de main-d'œuvre. Ces investissements n'ont de sens que s'ils permettent d'atteindre les objectifs de la convention. Le fonctionnement de l'industrie des transports maritimes et la garantie de conditions de travail décentes pour les gens de mer passent par un haut niveau de coopération internationale. Tel est bien l'objectif du document préparé par le Bureau, objectif que le groupe des travailleurs approuve sans réserve. Le groupe des travailleurs pourrait appuyer l'amendement du projet de décision précédemment présenté par l'Union européenne (UE)⁹. Le groupe des travailleurs propose de faire expressément référence dans le projet de décision au document préparé par le Bureau en ce qui concerne les différentes possibilités dont la réunion d'experts sera saisie car il importe que celles-ci soient toutes examinées. Le groupe propose en outre qu'il soit fait mention non seulement des Etats ayant ou non ratifié la convention, comme c'est le cas dans l'amendement proposé, mais aussi des Etats des pavillons, des Etats du port et des Etats pourvoyeurs de gens de mer.

⁹ Voir ci-dessous paragr. 603.

Document n° 85

CIT, 103^e session, 2014, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 1-12



Conférence internationale du Travail, 103^e session, 2014

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Note au lecteur

Vue d'ensemble des mécanismes de contrôle de l'OIT

Depuis la création de l'Organisation internationale du Travail (OIT) en 1919, le mandat de l'Organisation comprend l'adoption de normes internationales du travail et la promotion de leur ratification et leur application dans ses Etats Membres et le contrôle de cette application, comme moyens essentiels à la réalisation de ses objectifs. Afin de suivre les progrès réalisés par ses Etats Membres dans l'application des normes internationales du travail, l'OIT a développé des mécanismes de contrôle uniques au niveau international ¹.

En vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les Etats Membres ont, dès l'adoption d'une norme internationale du travail, un certain nombre d'obligations, notamment celles de soumettre l'instrument nouvellement adopté aux autorités nationales compétentes et de faire rapport périodiquement sur les mesures prises pour donner effet aux dispositions des conventions non ratifiées et des recommandations.

Il existe plusieurs mécanismes de contrôle permettant à l'Organisation d'examiner le respect des obligations incombant aux Etats Membres résultant des conventions ratifiées. Ce contrôle est possible grâce à une procédure régulière, fondée sur l'envoi de rapports annuels (article 22 de la Constitution de l'OIT) ², et à des procédures spéciales, fondées sur des réclamations ou des plaintes adressées au Conseil d'administration par les mandants de l'OIT (articles 24 et 26 de la Constitution). Depuis 1950, il existe une procédure spéciale pour traiter des plaintes en matière de liberté syndicale qui repose principalement sur le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration. Ce comité peut être saisi de plaintes même quand l'Etat Membre concerné n'a pas ratifié les conventions pertinentes relatives à la liberté syndicale.

Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs

En raison même de sa structure tripartite, l'OIT a été la première organisation internationale à associer directement à ses activités les partenaires sociaux. La participation des organisations d'employeurs et de travailleurs aux mécanismes de contrôle est prévue par l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, aux termes duquel les rapports et les informations soumis par les gouvernements en application des articles 19 et 22 doivent être communiqués aux organisations représentatives.

En pratique, les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs peuvent notamment transmettre à leurs gouvernements des commentaires sur les rapports concernant l'application par ces derniers des conventions ratifiées. Par exemple, elles peuvent attirer l'attention sur la non-conformité du droit ou de la pratique avec une convention et conduire ainsi la commission d'experts à demander un complément d'information au gouvernement. De plus, toute organisation d'employeurs ou de travailleurs peut adresser directement au Bureau des commentaires sur l'application des conventions. Le Bureau les transmettra au gouvernement concerné qui aura la possibilité d'y répondre avant qu'ils soient examinés par la commission d'experts.

¹ Pour des informations détaillées sur l'ensemble des procédures de contrôle, voir le *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Département des normes internationales du travail, Bureau international du Travail, Genève, Rev. 2012.

² Des rapports sont demandés tous les trois ans pour les conventions fondamentales et de gouvernance et tous les cinq ans pour les autres. Les rapports sont transmis par les gouvernements selon un regroupement des conventions par sujet.

Origines de la création de la Commission de l'application des normes de la Conférence et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Au cours des premières années d'existence de l'OIT, l'adoption des normes internationales du travail et les activités de contrôle régulières avaient lieu chaque année dans le cadre de séances plénières de la Conférence internationale du Travail. Toutefois, l'augmentation considérable du nombre de ratifications des conventions a rapidement entraîné une augmentation importante du nombre de rapports annuels soumis. Il est apparu très vite que la séance plénière de la Conférence ne pourrait plus se charger en même temps de l'examen de l'ensemble de ces rapports, de l'adoption de nouvelles normes et d'autres questions importantes. C'est pourquoi la Conférence a adopté, en 1926, une résolution³ instituant chaque année une commission de la Conférence (dénommée par la suite Commission de l'application des normes de la Conférence) et a demandé au Conseil d'administration de nommer une commission technique (dénommée par la suite Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations) chargée de préparer un rapport pour la Conférence. Ces deux commissions sont devenues les deux piliers du système de contrôle de l'OIT.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Composition

La commission d'experts est composée de 20 experts⁴. Juristes de grande réputation à la fois nationale et internationale, ils sont nommés par le Conseil d'administration, sur proposition du Directeur général. Les nominations sont faites à titre personnel, le choix s'opérant parmi des personnalités réputées pour leur impartialité, leurs compétences et leur indépendance et choisies dans toutes les régions du monde, le but étant que la commission bénéficie d'une expérience directe des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. Chaque membre est nommé pour une période de trois ans renouvelable. En 2002, la commission a décidé que ses membres exerceraient leurs fonctions pendant une durée maximum de quinze ans, soit un nombre maximum de quatre renouvellements après le premier mandat de trois ans. A sa 79^e session (novembre-décembre 2008), la commission a décidé d'élire son/sa président/e pour une période de trois ans, renouvelable une seule fois pour une nouvelle période de trois ans. La commission élit un rapporteur au début de chaque session.

Mandat

La commission d'experts se réunit chaque année en novembre-décembre. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Conseil d'administration⁵, la commission est appelée à examiner:

- les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur les mesures prises par les Etats Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties;
- les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Etats Membres conformément à l'article 19 de la Constitution;
- les informations et rapports sur les mesures prises par les Etats Membres conformément à l'article 35 de la Constitution⁶.

La commission d'experts a pour tâche d'indiquer dans quelle mesure la législation et la pratique de chaque Etat apparaissent conformes aux conventions ratifiées et dans quelle mesure les Etats s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de la Constitution de l'OIT au regard des normes. Dans l'accomplissement de cette tâche, la commission fait toujours siens les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité.

Les commentaires de la commission d'experts sur la manière dont les Etats Membres s'acquittent de leurs obligations normatives prennent la forme d'*observations* ou de *demandes directes*. Les observations sont des commentaires sur des questions essentielles soulevées par l'application de telle ou telle convention par un Etat Membre. Elles sont publiées dans le rapport annuel de la commission d'experts qui est ensuite présenté à la Commission de l'application des normes de la Conférence chaque année en juin. Les demandes directes concernent généralement des questions plus techniques. Elles ne sont pas publiées dans le rapport de la commission d'experts et sont communiquées

³ Voir annexe VII, *Compte rendu* de la 8^e session de la Conférence internationale du Travail, 1926, vol. I.

⁴ Dix-huit experts sont actuellement nommés.

⁵ Mandat de la commission d'experts, Minutes de la 103^e session du Conseil d'administration (1947), annexe XII, paragr. 37.

⁶ L'article 35 porte sur l'application des conventions aux territoires non métropolitains.

directement au gouvernement intéressé⁷. En outre, la commission d'experts examine, dans le cadre d'une étude d'ensemble, l'état de la législation et de la pratique ayant trait à un domaine spécifique couvert par un certain nombre de conventions et recommandations sélectionnées par le Conseil d'administration. Cette étude d'ensemble est fondée sur les rapports soumis en vertu des articles 19 et 22 de la Constitution et concerne ainsi tous les États Membres, qu'ils aient ratifié ou non les conventions en question. Cette année, l'étude d'ensemble porte sur la fixation des salaires minima. Suite à la décision prise par le Conseil d'administration à sa 307^e session (mars 2010), les sujets des études d'ensemble ont été alignés sur les quatre objectifs stratégiques de l'OIT énoncés dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 (Déclaration sur la justice sociale)⁸.

Le rapport de la commission d'experts

Au terme de son examen, la commission établit un rapport annuel. Le rapport se présente en deux volumes. Le premier (rapport III (partie 1A))⁹ contient deux parties:

- **Partie I:** le **Rapport général** rend compte, d'une part, du déroulement des travaux de la commission d'experts et des questions spécifiques y relatives qu'elle a traitées et, d'autre part, de la mesure dans laquelle les États Membres s'acquittent de leurs obligations constitutionnelles s'agissant des normes internationales du travail.
- **Partie II:** les **observations concernant certains pays** ont trait au respect des obligations liées à l'envoi des rapports, à l'application des conventions ratifiées regroupées par sujet et à l'obligation de soumettre les instruments adoptés aux autorités compétentes.

Le second volume contient l'**étude d'ensemble** (rapport III (partie 1B))¹⁰.

En outre, un *Document d'information sur les ratifications et les activités normatives* (rapport III (partie 2)) accompagne le rapport de la commission d'experts¹¹.

La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail

Composition

La Commission de l'application des normes de la Conférence est l'une des deux commissions permanentes de la Conférence. Elle est tripartite et comprend, à ce titre, des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. À chaque session, la commission élit son bureau qui est composé d'un président (membre gouvernemental), de deux vice-présidents (membre employeur et membre travailleur), ainsi que d'un rapporteur (membre gouvernemental).

Mandat

La Commission de l'application des normes de la Conférence se réunit chaque année, lors de la session de juin de la Conférence. Aux termes de l'article 7 du Règlement de la Conférence, elle a pour mandat d'examiner:

- les mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées (*article 22 de la Constitution*);
- les rapports communiqués conformément à l'article 19 de la Constitution (*études d'ensemble*);
- les mesures prises au titre de l'article 35 de la Constitution (*territoires non métropolitains*).

La commission doit présenter un rapport à la Conférence.

Faisant suite à l'examen technique et indépendant de la commission d'experts, la procédure de la Commission de l'application des normes de la Conférence donne aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs l'occasion d'examiner ensemble la manière dont les États s'acquittent de leurs obligations normatives, en particulier en ce

⁷ Les observations et les demandes directes se trouvent dans la base de données NORMLEX, accessible à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org>.

⁸ En vertu du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, un dispositif de discussions annuelles récurrentes dans le cadre de la Conférence a été mis en place pour permettre à l'Organisation de mieux comprendre la situation et les besoins divers de ses Membres en rapport avec les quatre objectifs stratégiques de l'OIT à savoir: emploi; protection sociale; dialogue social et tripartisme; et principes et droits fondamentaux au travail. Le Conseil d'administration a considéré que les rapports récurrents préparés par le Bureau aux fins de la discussion de la Conférence devraient bénéficier des informations sur la législation et la pratique des États Membres contenues dans les études d'ensemble, ainsi que des résultats de la discussion de celles-ci par la Commission de la Conférence.

⁹ Cette désignation reflète l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail qui comporte comme question inscrite d'office la question III relative aux informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ce document offre une vue d'ensemble des développements récents touchant aux normes internationales du travail, de la mise en œuvre des procédures spéciales et de la coopération technique menée dans le domaine des normes internationales du travail. Il comprend en outre, sous forme de tableaux, l'ensemble des informations sur la ratification des conventions et des «profils par pays» qui rassemblent les principales informations relatives aux normes pour chaque pays.

qui concerne les obligations relatives aux conventions ratifiées. Les gouvernements ont la possibilité de compléter les informations qui figurent dans les rapports examinés par la commission d'experts, d'indiquer les autres mesures adoptées ou proposées depuis la dernière session de cette commission, d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils rencontrent pour remplir leurs obligations et de solliciter une assistance pour surmonter ces obstacles.

La Commission de l'application des normes de la Conférence examine le rapport et l'étude d'ensemble de la commission d'experts, ainsi que des documents envoyés par les gouvernements. Les travaux de la Commission de la Conférence débutent par une discussion générale sur la base, essentiellement, du Rapport général de la commission d'experts et par un débat sur l'étude d'ensemble. Eu égard à l'alignement du sujet des études d'ensemble avec l'objectif stratégique discuté dans le cadre du rapport récurrent en vertu du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, les résultats de la discussion de la Commission de l'application des normes de la Conférence concernant l'étude d'ensemble sont transmis à la Commission de la Conférence chargée d'examiner le rapport récurrent. A l'issue de sa discussion générale, la Commission de la Conférence examine les cas de manquements graves à l'obligation de faire rapport ou à d'autres obligations liées aux normes. Enfin, et ceci constitue l'objet principal de ses travaux, la Commission de la Conférence examine un certain nombre de cas individuels d'application de conventions ratifiées ayant fait l'objet d'observations par la commission d'experts. La Commission de la Conférence invite les représentants des gouvernements concernés à assister à l'une de ses séances pour discuter des observations en question. Après avoir entendu les représentants des gouvernements concernés, les membres de la Commission de la Conférence peuvent poser des questions ou faire des commentaires. A l'issue de la discussion, la Commission de la Conférence adopte des conclusions sur le cas en question.

Dans le rapport¹² qu'elle soumet pour adoption à la Conférence en séance plénière, la Commission de l'application des normes de la Conférence peut inviter l'Etat Membre dont le cas individuel a été discuté à accepter une mission d'assistance technique du Bureau international du Travail visant à améliorer sa capacité de remplir ses obligations ou d'autres types de mission. Elle peut aussi prier un gouvernement de transmettre des informations complémentaires ou de tenir compte de certaines de ses préoccupations lorsqu'il établira son prochain rapport pour la commission d'experts. Dans ce même rapport, la commission attire l'attention de la Conférence sur certains cas, tels que les cas de progrès et les cas de défaut grave d'application de conventions ratifiées.

La commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence

Dans de nombreux rapports, la commission d'experts a souligné l'importance de l'esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité dont les relations entre la commission d'experts et la Commission de la Conférence ont toujours été empreintes. A ce titre, il est d'usage que le/la président(e) de la commission d'experts assiste en tant qu'observateur/observatrice à la discussion générale de la Commission de la Conférence, y compris la discussion de l'étude d'ensemble, et qu'il/elle ait, en outre, la possibilité de s'adresser à cette commission, à l'occasion de l'ouverture de la discussion générale, et de faire quelques remarques à la fin de la discussion de l'étude d'ensemble. De même, les vice-présidents employeur et travailleur de la Commission de la Conférence sont invités à rencontrer la commission d'experts lors de ses sessions pour avoir des entretiens sur des questions d'intérêt commun dans le cadre d'une séance spécialement prévue à cet effet.

¹² Le rapport est publié dans le *Compte rendu des travaux* de la Conférence. Depuis 2007, il fait également l'objet d'une publication séparée. Voir, pour ce qui est du dernier rapport: «Commission de l'application des normes de la Conférence, Extraits du Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013».

Partie I. Rapport général

I. Introduction

1. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, instituée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail pour examiner les informations et rapports fournis par les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail, conformément aux articles 19, 22 et 35 de la Constitution, sur les mesures prises en ce qui concerne les conventions et recommandations, a tenu sa 84^e session à Genève du 27 novembre au 14 décembre 2013. La commission a l'honneur de présenter son rapport au Conseil d'administration.

Composition de la commission

2. La composition de la commission est la suivante: M. Mario ACKERMAN (Argentine), M. Denys BARROW, S.C. (Belize), M. Lelio BENTES CORRÊA (Brésil), M. James J. BRUDNEY (Etats-Unis), M. Halton CHEADLE (Afrique du Sud), M^{me} Graciela Josefina DIXON CATON (Panama), M. Rachid FILALI MEKNASSI (Maroc), M. Abdul G. KOROMA (Sierra Leone), M. Dierk LINDEMANN (Allemagne), M. Pierre LYON-CAEN (France), M^{me} Elena MACHULSKAYA (Fédération de Russie), M^{me} Karon MONAGHAN, Q.C. (Royaume-Uni), M. Vitit MUNTARBHORN (Thaïlande), M^{me} Rosemary OWENS (Australie), M. Paul-Gérard POUGOUË (Cameroun), M. Raymond RANJEVA (Madagascar), M. Ajit Prakash SHAH (Inde), M. Yozo YOKOTA (Japon). L'annexe I du Rapport général contient une courte biographie de tous les membres de la commission.

3. La commission note que le mandat de M^{me} Laura Cox, Q.C. (Royaume-Uni), qui était membre de la commission depuis 1998, est arrivé à son terme en 2012. La commission tient à exprimer sa vive appréciation pour la façon remarquable avec laquelle M^{me} Cox a accompli son mandat durant ces 15 années et, en particulier, elle tient à saluer chaleureusement la manière avec laquelle elle a assumé la fonction de présidente de la Sous-commission sur les méthodes de travail durant plusieurs années. De plus, la commission note que M. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel (Espagne), qui était membre de la commission depuis 2012, a présenté sa démission, suite à sa nomination en tant que président du Tribunal constitutionnel de l'Espagne.

4. Durant cette session, la commission a eu le plaisir d'accueillir M^{me} Monaghan et M. Shah, nommés par le Conseil d'administration à sa 317^e session (octobre 2013). La commission note que M. Bentes Corrêa et M. Lindemann n'ont pas été en mesure de prendre part à ses travaux cette année.

5. M. Koroma a débuté l'exercice de son mandat en tant que président et la commission a élu M. Muntarbhorn en qualité de rapporteur.

Méthodes de travail

6. Depuis quelques années, la commission procède à un examen approfondi de ses méthodes de travail. En 2001, elle a constitué une sous-commission sur les méthodes de travail chargée de guider sa réflexion de manière efficace. Cette sous-commission a pour mandat d'examiner les méthodes de travail de la commission, ainsi que tout sujet connexe, et de lui faire des recommandations appropriées. La sous-commission s'est réunie trois fois entre 2002 et 2004¹.

¹ Voir CEACR: paragr. 4 à 8 du Rapport général, 73^e session (novembre-décembre 2002); paragr. 7 à 9 du Rapport général, 74^e session (novembre-décembre 2003); paragr. 8 à 10 du Rapport général, 75^e session (novembre-décembre 2004).

La commission a examiné ses méthodes de travail en séance plénière lors de ses sessions de 2005 et 2006². Entre 2007 et 2011, la sous-commission s'est réunie à chaque session de la commission³.

7. L'année dernière a été créée une nouvelle sous-commission sur la rationalisation du traitement de certains rapports. Cette sous-commission s'est réunie à nouveau cette année, à deux reprises, avant l'ouverture des travaux de la commission et a examiné tous les commentaires relatifs aux répétitions (qui sont des commentaires qui reprennent ce qui avait été dit antérieurement par la commission d'experts), ainsi qu'aux observations générales et aux demandes directes. En ce qui concerne les répétitions, la sous-commission a examiné 143 observations (contre 269 en 2012) et 329 demandes directes (contre 462 en 2012). Cela représente une diminution significative de 35,43 pour cent du nombre total de répétitions. La sous-commission a ensuite présenté, en vue de son adoption en plénière, son rapport à la commission d'experts en attirant l'attention sur les questions les plus importantes qui avaient été soulevées lors de son examen. La démarche adoptée par la sous-commission a permis à nouveau à la commission d'experts de gagner du temps pour l'examen des observations à titre individuel et des demandes directes relatives aux conventions ratifiées.

Relations avec la Commission de l'application des normes de la Conférence

8. Un esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité a toujours prévalu dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes. La commission a toujours pris pleinement en considération les débats de la Commission de la Conférence, non seulement sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle, mais surtout sur celles touchant à la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations liées aux normes. Ces dernières années, la commission a également accordé la plus grande attention aux commentaires sur ses méthodes de travail qui lui sont adressés par les membres de la Commission de l'application des normes et du Conseil d'administration.

9. Dans ce contexte, la commission se félicite à nouveau de la participation de M. Yokota, en sa qualité de président de la session de 2012 de la commission d'experts, en tant qu'observateur, à la discussion générale de la Commission de l'application des normes de la 102^e session (juin 2013) de la Conférence internationale du Travail. Elle a pris note de la décision de la Commission de la Conférence de demander au Directeur général de renouveler l'invitation au président de la commission d'experts pour la 103^e session (mai-juin 2014) de la Conférence et l'a acceptée.

10. Le président de la commission d'experts a invité la vice-présidente employeur (M^{me} Sonia Regenbogen) et le vice-président travailleur (M. Marc Leemans) de la Commission de l'application des normes de la 102^e session (juin 2013) de la Conférence internationale du Travail à participer à une séance spéciale de la commission lors de sa présente session. Ils ont tous deux accepté cette invitation.

11. Le président de la commission d'experts s'est félicité de la possibilité d'échanger des vues sur des questions d'intérêt commun avec les deux vice-présidents de la Commission de la Conférence. Dans le contexte institutionnel actuel découlant de la session de la Commission de la Conférence de juin 2012, le dialogue entre les deux commissions est même devenu plus important. Le président a souligné que ce dialogue doit être constructif et s'inscrire dans un contexte de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité, ce qui permettra de générer une atmosphère de confiance entre les deux commissions. Il a réaffirmé aux vice-présidents employeur et travailleur que la commission d'experts, tout en adhérant aux principes fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité, est attentive aux questions qui avaient été soulevées et qu'elle continuait à les prendre dûment en considération.

12. La vice-présidente employeur s'est félicitée de la possibilité qui lui est offerte de participer à cette réunion. En premier lieu, elle a souligné que les mécanismes de contrôle de l'OIT étaient de plus en plus pertinents et importants pour plusieurs raisons, parmi lesquelles l'examen par les tribunaux nationaux des obligations internationales des Etats Membres, la mondialisation des affaires et l'adoption par les sociétés multinationales de codes de conduite. Dans ce contexte, les employeurs s'étaient complètement engagés à assurer la pertinence, la viabilité et la crédibilité du système de contrôle de l'OIT. Le travail technique mené par la commission d'experts pour l'élaboration des observations est une partie inestimable et capitale du système de contrôle. Les employeurs ont également reconnu et apprécié le rôle précieux joué par le Bureau pour soutenir le travail de la commission d'experts.

13. En référence au processus en cours du suivi de la Commission de la Conférence de 2012, elle a déclaré qu'il y a eu quelques développements encourageants, mais que les mandats étaient loin d'avoir atteint un résultat définitif s'inscrivant dans une perspective d'avenir. Les employeurs ont estimé que les principes suivants ont été identifiés pour orienter l'action vers l'avenir: la nécessité de rétablir l'équilibre entre les différents organes de contrôle, ainsi que leur complémentarité de manière à supprimer tout double emploi; la nécessité de mieux articuler une hiérarchie progressive et une prévisibilité dans l'utilisation des différents organes de contrôle; la possibilité d'exiger le recours préalable à une

² Voir CEACR: paragr. 6 à 8 du Rapport général, 76^e session (novembre-décembre 2005); paragr. 13 du Rapport général, 77^e session (novembre-décembre 2006).

³ Voir CEACR: paragr. 7 à 8 du Rapport général, 78^e session (novembre-décembre 2007); paragr. 8 à 9 du Rapport général, 79^e session (novembre-décembre 2008); paragr. 7 à 8 du Rapport général, 80^e session (novembre-décembre 2009); paragr. 6 à 13 du Rapport général, 81^e session (novembre-décembre 2010); paragr. 6 à 12 du Rapport général, 82^e session (novembre-décembre 2011).

instance nationale avant qu'une réclamation ne soit présentée à l'OIT, ainsi que des critères de recevabilité plus objectifs aux fins de l'acceptation d'une réclamation en vue de sa discussion; la nécessité de renforcer la capacité des mandants à fournir conjointement des directives alternatives sur les conventions ou d'explorer d'autres possibilités pour la revue des normes du travail, comme prévu par la Constitution de l'OIT. La vice-présidente employeur a aussi indiqué qu'il a été possible de rétablir quelque peu la confiance entre les employeurs et les travailleurs. Cependant, beaucoup de progrès restent encore à faire. Les employeurs estiment que l'une des clés pour favoriser le progrès appartient à la commission d'experts et ils sont pleinement engagés à collaborer étroitement avec la commission à cet effet, dans un esprit de respect, de collaboration mutuelle et de responsabilité.

14. En ce qui concerne la question du droit de grève, les employeurs ont exprimé à plusieurs occasions l'avis qu'un «droit de grève» n'était pas régi par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Dans une récente communication à la commission d'experts, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) avait ajouté de nouveaux arguments concernant le «droit de grève» et la convention n° 87 en réponse à la communication sur le même sujet de la Confédération syndicale internationale (CSI). Elle a ajouté qu'un changement important est intervenu dans le traitement par la Commission de la Conférence en juin 2013 des cas impliquant le «droit de grève», avec l'inclusion de la phrase suivante dans la plupart des conclusions relatives à ces cas: «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.» Cette phrase montre clairement que: premièrement, la Commission de la Conférence n'était pas parvenue à un consensus au sujet du fait que la convention n° 87 prévoit et garantit un «droit de grève»; et, deuxièmement, la Commission de la Conférence a accepté que, compte tenu de l'absence de consensus, elle n'était pas en mesure de demander aux gouvernements de modifier leur législation et leur pratique concernant les questions relatives à la grève. La déclaration figurant dans les conclusions de la Commission de la Conférence était en contradiction avec la position actuelle de la commission d'experts. Les employeurs ont considéré qu'une différence d'opinion de cette nature entre les deux principaux organes de contrôle de l'OIT sur une question d'une telle importance portait préjudice à l'Organisation et ne pouvait qu'entraîner à long terme une perte de crédibilité, d'autorité et donc de pertinence pour le système de contrôle. Les employeurs espéraient qu'il y aurait une certaine cohérence entre les deux piliers du système de contrôle sur cette question et que la commission d'experts réexamine en conséquence ses positions à ce sujet. Les employeurs avaient déclaré qu'ils étaient prêts à mener un examen approfondi et complet de la question de «l'action collective» dans le cadre d'une discussion générale à la Conférence. Ils ont donc respectueusement demandé à la commission d'experts de bien vouloir s'abstenir de formuler des observations relatives au «droit de grève» en attendant l'issue de la discussion générale sur le sujet.

15. En ce qui concerne le mandat de la commission d'experts et la question connexe de sa clarification, tout en se félicitant du fait que la commission d'experts a reconnu dans son rapport de 2013 que ses vues n'étaient pas juridiquement contraignantes, les employeurs ont regretté que, en fournissant des explications supplémentaires, une telle reconnaissance se soit avérée ambiguë. Ils ont appelé la commission d'experts à rédiger de manière concise et suffisamment claire un paragraphe à inclure dans ses rapports, clarifiant son mandat et le statut juridique de ses vues, en commençant par le rapport de 2014.

16. En ce qui concerne le rôle de contrôle de la commission d'experts, la vice-présidente employeur a reconnu que la détermination de l'existence de divergences entre la législation et la pratique nationales et les prescriptions des conventions impliquait un certain degré d'interprétation. Cependant, les employeurs ont estimé que ce n'est ni le rôle ni la fonction de la commission d'experts d'agir en tant qu'organe normatif en ajoutant de nouvelles règles aux conventions, et ce en recourant à une large interprétation, en comblant les lacunes ou en réduisant la flexibilité des conventions par des interprétations restrictives. Le pouvoir normatif appartient aux mandants de l'OIT. La commission d'experts ne peut pas non plus agir comme organe politique en utilisant le contrôle de certaines conventions pour critiquer les politiques générales d'un gouvernement, telles que les politiques d'assainissements budgétaires, ou en formulant des recommandations de ratifier certaines conventions. Ces questions relèvent de la compétence de la Conférence et du Conseil d'administration. Les employeurs admettent que les organes tripartites compétents sur les questions normatives ont un rôle plus volontariste à jouer et rappellent leur engagement à l'égard du mécanisme de révision des normes, dont le principe a été adopté par le Conseil d'administration, mais qui n'est pas encore opérationnel. Il devrait également être rappelé que, au cours de la discussion générale au sein de la Commission de la Conférence en 2013, les membres employeurs ont fait des propositions en vue d'améliorer l'efficacité du système de contrôle des normes, par exemple en traitant les manquements en matière d'envoi des rapports, en rendant le contrôle plus ciblé par la réduction du nombre d'observations et en mesurant le progrès en matière de conformité avec les conventions ratifiées de manière plus judicieuse et plus fiable. Les employeurs reconnaissent la forte charge de travail de la commission d'experts et soutiendraient toute initiative visant à régler cette question. Ils espèrent qu'une discussion sera engagée sur ces propositions.

17. En conclusion, les employeurs se sont fortement félicités du travail de la commission d'experts dans l'élaboration de ses observations. Leur souhait était de voir des conclusions judicieuses découler de ces observations. La commission d'experts peut être sûre de l'engagement continu des employeurs par rapport au fonctionnement et à la fiabilité du système de contrôle. Leurs critiques devraient être perçues comme une contribution à la préservation du système de contrôle afin de le rendre plus résilient à l'avenir.

18. Le vice-président travailleur a mis l'accent sur la nature informelle de la réunion entre la commission d'experts et les vice-présidents de la Commission de la Conférence, ajoutant que ce n'était pas l'occasion d'engager des discussions tripartites, lesquelles relèvent de la compétence du Conseil d'administration. En particulier, il appartient aux mandants tripartites de traiter les questions qui découlent du rapport de la Commission de la Conférence de juin 2012. Il a réitéré le soutien du groupe des travailleurs au rôle et au mandat de la commission d'experts, dont l'indépendance et l'expertise appellent leur respect. Il a également rappelé la complémentarité des rôles respectifs de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence.

19. Il a rappelé la position de son groupe selon laquelle la reconnaissance du droit de grève est basée sur une lecture conjointe des articles 3 et 10 de la convention n° 87. Il ne partage pas l'opinion des employeurs concernant la phrase adoptée dans les conclusions de la Commission de la Conférence dans les cas relatifs au droit de grève. Il a ajouté que, pour la majorité des Etats Membres de l'OIT, le droit à l'action collective a déjà été réglementé, y compris dans le cadre des instruments internationaux et régionaux. Il a également rappelé que le Comité de la liberté syndicale a déjà fixé un cadre indiscutable et qui n'a encore jamais été mis en doute. Il a exprimé la crainte de voir apparaître d'autres sujets de controverse concernant d'autres conventions, dont l'application pourrait être perçue comme une entrave à la compétitivité des entreprises.

20. Le vice-président travailleur s'est référé aux six propositions formulées par le groupe des employeurs au cours de la discussion générale à la Commission de la Conférence en juin et a estimé que l'objectif des six propositions, qui réside derrière l'apparente neutralité du langage, était d'affaiblir la commission d'experts.

21. En référence à la demande des employeurs pour un «avertissement» ou une «réserve», dans le but de présenter clairement le caractère non contraignant des opinions de la commission d'experts, il a estimé que cette idée n'était pas pertinente et qu'elle était de nature à porter atteinte au travail de la commission d'experts, qui serait automatiquement suspecté de partialité ou de manque d'objectivité. De son point de vue, l'articulation des mécanismes de contrôle sur l'application des normes serait compromise, et de là le rôle même de l'OIT. Un «avertissement» ou une «réserve» reviendrait à un déni de responsabilité et serait inadéquat compte tenu du mandat de la commission d'experts et de la nature évolutive du mandat que le Conseil d'administration lui a confié au travers des années. Il serait contraire à la Constitution de l'OIT qui, à la lumière des articles 19, 22 et 35, accorde une valeur particulière au travail de la commission d'experts. Il a souligné que la commission d'experts elle-même considère que ses analyses et ses conclusions ne seraient contraignantes que si une instance compétente, par exemple un organisme judiciaire, les considérait comme telles. Il a appelé la commission d'experts à ne pas modifier sa position et s'est référé à la récente décision du Conseil d'administration, demandant au Directeur général d'organiser des consultations, de manière prioritaire, avec l'ensemble des groupes, aux fins de soumettre des propositions concrètes à sa session de mars 2014 en vue de la résolution des principales questions en suspens concernant le système de contrôle.

22. En référence à la possibilité de recourir à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, même si son groupe ne souhaite pas s'engager sur cette voie, il a reconnu qu'elle demeure possible, et peut-être inévitable. En fait, l'article 37, paragraphe 1, serait la seule option. De plus, le groupe des travailleurs espère que le Conseil d'administration sera en mesure de discuter des options et des procédures possibles pour la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT.

23. Le vice-président travailleur a réitéré le soutien du groupe des travailleurs à la commission d'experts et veut croire qu'elle poursuivra son travail, en conformité avec son mandat et en toute confiance, sur la base des rapports reçus.

24. Dans sa réponse, la commission a réaffirmé son rôle technique et souligné qu'elle n'a pas intérêt à étendre son mandat et qu'elle ne désire pas non plus le faire. Elle continuera à remplir le mandat qui lui a été accordé par la Conférence et le Conseil d'administration. Rappelant que les questions soulevées en relation avec son mandat ont été pleinement traitées l'année dernière, la commission se réfère donc à son rapport général de 2013, en particulier à son paragraphe 33, dans lequel quatre facteurs principaux ont été identifiés; ils sont résumés ci-après:

- L'examen d'un vaste ensemble de rapports et d'informations pour effectuer un suivi de l'application des conventions et des recommandations 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 démarche suivie par la commission dans son analyse du sens des conventions met en exergue sa juste préoccupation d'égalité de traitement des Etats et d'uniformité dans l'application pratique. Cette attitude est essentielle pour la préservation des principes de légalité et pour le renforcement du degré de certitude.
- Les avis de la commission d'expert sur le sens des conventions sont largement acceptés parce que la commission se compose de personnes indépendantes, qui font autorité par leur connaissance du droit et leur expérience directe de la multiplicité des systèmes juridiques nationaux. Cette indépendance découle également du processus selon lequel ses membres sont choisis.

- Si les gouvernements venaient à percevoir les positions de la commission comme étant quelque peu dévaluées ou de valeur moins certaine, certains se sentiraient plus libres de méconnaître ses demandes ou ses invitations. Cela aurait inévitablement pour conséquence de compromettre le suivi méthodique et le caractère prévisible de l'application des normes. De plus, la Commission de la Conférence, le Comité de la liberté syndicale et le Conseil d'administration s'appuient également sur le cadre formé au fil du temps par la commission d'experts à travers ses avis sur le sens des dispositions des conventions.

25. Concernant le droit de grève en relation avec la convention n° 87, la commission se félicite des opinions supplémentaires échangées et des arguments présentés par les deux vice-présidents, ainsi que des communications détaillées de l'OIE et de la CSI sur cette question. La commission a déjà présenté ses points de vue de manière extensive sur les raisons pour lesquelles le droit de grève fait partie de cette convention. La commission se félicite des communications des deux parties sur la nécessité d'examiner les situations dans les différents pays dans lesquels se posent des questions sur les relations entre le droit de grève et la législation nationale. Ces communications ont été utiles pour la commission dans l'accomplissement de ses responsabilités.

26. La commission a noté qu'elle a passé un temps considérable à discuter des questions soulevées et à préparer les communications sur ses positions. Bien qu'il s'agisse là d'un travail à l'évidence important pour la commission, il s'est fait au détriment du temps qu'elle devrait passer à examiner les rapports présentés par les gouvernements ainsi que les commentaires des partenaires sociaux. La commission avait également noté que cinq de ses membres étaient venus à Genève en février dernier (une activité sans précédent pour la commission) en partie pour répondre aux questions des mandants tripartites. Elle avait également réalisé une série d'ajustements à ses méthodes de travail au cours des années et voudrait continuer à le faire, notamment en examinant les propositions formulées au cours de la discussion générale de la Commission de la Conférence en juin 2013. Certains ajustements ont déjà été effectués cette année, sur la base des propositions constructives des partenaires sociaux au sujet de la longueur des observations de la commission et de la possibilité de transformer certaines demandes d'information en demandes directes.

27. La commission estime qu'il appartient à la Conférence internationale du Travail et à la Commission de l'application des normes de la Conférence de décider si sa conception des questions débattues devrait être soutenue ou révisée. Il s'agit là de décisions en définitive politiques qu'il appartiendra aux mandants tripartites de traiter et de résoudre. La commission n'est pas un organe politique.

28. La vice-présidente employeur, en réponse à la discussion, a remercié fortement la commission d'experts pour son engagement dans l'accomplissement de son rôle et pour le volume de travail accompli au cours d'une courte période. Elle a souligné que les employeurs ne souhaitent pas affaiblir le rôle de la commission d'experts mais qu'ils voulaient exprimer très clairement leur appréciation pour son travail. Elle a été encouragée par les déclarations claires des membres de la commission d'experts reconnaissant le rôle de celle-ci en tant qu'organisme technique, et non judiciaire, et l'a prié de travailler dans le cadre de ce mandat. En réponse à la déclaration faite par le vice-président travailleur, elle a ajouté que les employeurs ne désiraient pas introduire dans le rapport de la commission d'experts un «avertissement» mais une «clarification» destinée à préciser l'étendue de son mandat. Il devrait également être souligné que les employeurs n'ont jamais été jusqu'à demander à la commission d'experts de ne se livrer à aucune interprétation, son travail de contrôle impliquant logiquement un certain degré d'interprétation.

29. Le vice-président travailleur, en réponse à la discussion, a rappelé que le processus tripartite était entre les mains du Conseil d'administration. Il était satisfait de noter que personne ne voulait affaiblir la commission d'experts, dont le mandat a été clairement défini par les mandants tripartites. En conclusion, il a souligné que la commission d'experts n'avait pas besoin de clarifier son propre mandat.

30. Cette année, la commission d'experts a aussi tenu, pour la première fois, une réunion informelle d'information avec des représentants gouvernementaux. Les membres de la commission d'experts ont souligné que la commission tient son mandat de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration. Ils ont rappelé que la commission d'experts est un organe technique et qu'elle observe les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Les membres de la commission d'experts ont fourni des informations sur un certain nombre d'aspects ayant trait à leurs travaux, entre autres: un bref historique de la commission et de l'évolution de sa composition et de son mandat; son rôle dans le cadre du système de contrôle de l'OIT, et particulièrement sa relation avec la Commission de l'application des normes de la Conférence; les sources d'informations qu'elle utilise pour mener à bien ses travaux; les travaux préparatoires et l'examen des commentaires pendant ses séances plénières; les types de commentaires formulés dans ses rapports sur l'application des conventions ratifiées (article 22 de la Constitution de l'OIT); et les études d'ensemble sur la législation et la pratique des Etats Membres (article 19 de la Constitution de l'OIT). La commission d'experts a répondu aux questions soulevées par les représentants gouvernementaux sur son mandat, ses méthodes de travail et son approche. Tous les représentants gouvernementaux qui ont pris la parole se sont félicités de la tenue de la réunion informelle avec la commission d'experts et des éclaircissements apportés. Ils ont estimé que le dialogue entre la commission d'experts et les mandants de l'OIT était très important et, à cet égard, ont exprimé l'espoir que ces réunions informelles avec les représentants gouvernementaux se poursuivraient.

Mandat

31. 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.

Document n° 86

Règlement de la Conférence internationale du Travail,
article 10



► **Règlement de la Conférence internationale du Travail**

Article 10

Commission de l'application des normes

1. La Conférence constitue une Commission de l'application des normes qui est chargée d'examiner:

- a) le respect par les Membres de leurs obligations de communiquer des informations et des rapports en vertu des articles 19, 22, 23 et 35 de la Constitution;
- b) les cas individuels relatifs aux mesures prises par les Membres pour donner effet aux conventions auxquelles ils sont parties;
- c) la législation et la pratique des Membres relatives à des conventions auxquelles ils ne sont pas parties et à des recommandations choisies par le Conseil d'administration (étude d'ensemble).

2. La Commission de l'application des normes examine en outre des rapports transmis par le Conseil d'administration à la Conférence en vue de leur examen par la commission.

3. Aucune résolution ne peut être soumise à la Commission de l'application des normes au titre de l'article 41.

4. La Commission de l'application des normes présente un rapport à la Conférence.

Document n° 87

BIT, La Commission de l'application des normes de la
Conférence internationale du Travail – Dynamique et
impact: des décennies de dialogue et de persuasion, 2011,
pp. 5-22

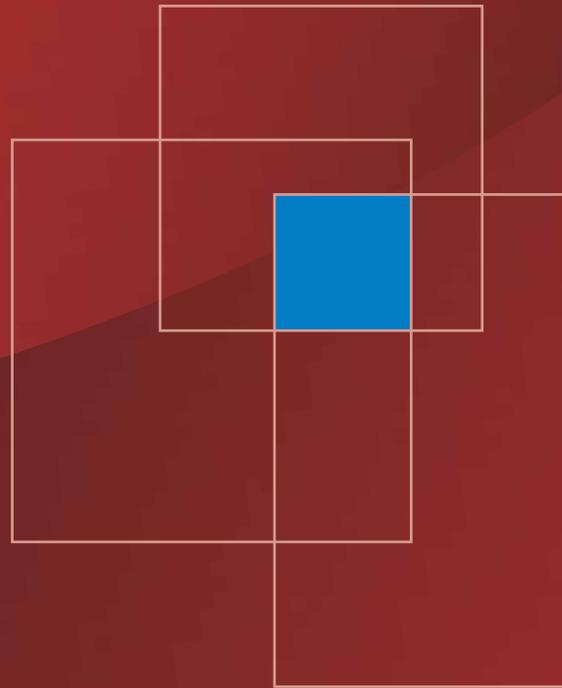




Bureau
international
du Travail
Genève

La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail

Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion



Introduction

Depuis sa création en 1919, l'Organisation internationale du Travail a constamment eu recours au droit international, et plus précisément aux normes internationales du travail, comme outil pour promouvoir la justice sociale. Mais dès les origines, il est apparu que sans normes effectives, cet objectif ne serait pas atteint. L'Organisation a inscrit dans sa Constitution d'origine tout un ensemble de procédures et mécanismes de contrôle qui, à l'exception d'une réforme ponctuelle lors de la révision de la Constitution de 1946, demeure en vigueur à ce jour.² Si le dispositif constitutionnel demeure dans l'ensemble inchangé, le système de contrôle a connu d'importantes évolutions en pratique ayant notamment conduit au développement progressif de divers mécanismes de contrôle qui devaient permettre de suivre, au-delà du moment de leur adoption par la Conférence internationale du Travail, et de leur ratification par les Etats, l'effet donné aux conventions et recommandations dans la pratique.

La Constitution de l'OIT, adoptée lors de sa création, prévoyait ainsi une obligation pour les Etats Membres de soumettre des rapports périodiques sur l'application de chacune des conventions qu'ils avaient ratifiées. Cependant, elle n'instituait pas d'organe de contrôle spécifiquement chargé d'analyser ces rapports; c'est donc la Conférence internationale du Travail qui a assuré le contrôle des normes les premières années. Il est rapidement apparu que la Conférence ne pourrait assumer cette tâche de manière effective en raison du nombre sans cesse croissant de ratifications et de rapports, sans compter l'adoption, chaque année, de nouvelles normes. C'est ce constat qui a mené notamment à la création simultanée en 1926 de la Commission de l'application des normes de la Conférence et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

² Voir en particulier l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

Grâce à sa composition tripartite et universelle, la Commission de la Conférence ajoute son autorité tripartite et politique à l'évaluation indépendante faite par la commission d'experts. Faut-il rappeler qu'en 1927, il y avait à l'OIT 26 Etats Membres et 180 rapports étaient dus pour examen par la commission d'experts. En 2011, lors de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail, la Commission de la Conférence devra choisir 25 cas individuels à discuter parmi plus de 1900 commentaires de la commission d'experts concernant 183 Etats Membres. La Commission de la Conférence devra en outre, comme chaque année, discuter de l'Etude d'ensemble préparée par la commission d'experts, en plus d'examiner les cas de manquements graves des gouvernements concernant leurs obligations constitutionnelles de faire rapport ou de soumettre les instruments adoptés par la Conférence aux autorités compétentes de leur pays respectif. Les discussions au sein de la Commission de la Conférence offrent l'opportunité d'un dialogue constructif avec les Etats Membres en ce qui concerne les difficultés de ces derniers à remplir leurs obligations internationales. Ce forum leur permet notamment de montrer leur volonté politique à apporter les changements nécessaires et de bénéficier de l'assistance technique du Bureau le cas échéant. Ceci permet d'ailleurs au Bureau d'établir ses priorités en terme de besoins d'assistance technique des différents pays.

La présente étude se propose d'analyser tant la dynamique institutionnelle que l'impact pratique qu'ont pu avoir les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Elle se divise en trois parties. La première partie s'attache à décrire l'origine, la composition, le mandat et le fonctionnement de la Commission de la Conférence ainsi que les évolutions et améliorations de ses méthodes de travail au cours des dernières décennies. La seconde partie se consacre à l'impact des travaux de la Commission de la Conférence en ce qui concerne les cas individuels de non respect des conventions ratifiées qui sont discutés au sein d'un forum tripartite lors de la session annuelle de la Commission de la Conférence. Douze pays provenant de tous les continents ont été sélectionnés pour être analysés de manière plus approfondie concernant leur application de conventions qu'ils ont ratifiées. Les cas identifiés traitent de conventions fondamentales, de conventions considérées comme étant les plus significatives du point de vue de la gouvernance (conventions relatives à la gouvernance) – ou conventions prioritaires – ainsi que de conventions dites «techniques». Enfin, une troisième partie tente d'analyser l'impact des travaux de la Commission de la Conférence en ce qui concerne les cas de manquement grave relatifs à l'obligation de faire rapport et autres obligations liées aux normes. Après une présentation du dispositif récent tendant à mettre en œuvre un suivi personnalisé de ces cas de manquements graves, à nouveau, douze pays, issus des différentes régions d'Asie, d'Europe, d'Afrique et des Amériques et Caraïbes,

ont été identifiés comme étant des cas de progrès significatifs et sont donc analysés de façon détaillée.

Il est important de rappeler que les pays identifiés ne constitue absolument pas une liste exhaustive des cas sur lesquels les travaux de la Commission de la Conférence, conjugués à ceux des autres organes de contrôle, ont pu avoir un impact positif sur le respect des normes internationales du travail au niveau national. Cette sélection ne doit en aucun cas occulter ni l'importance ni le fait que de nombreux autres cas de progrès ont eu lieu au cours des années concernant l'application des conventions de l'OIT. Mais comme tout ne peut être répertorié, analysé et quantifié, des choix ont dû être faits afin d'obtenir une représentation géographique équitable ainsi qu'une diversité sur les thèmes abordés par les conventions.

PARTIE I

La Commission de l'application des normes de la Conférence: composition et fonctionnement

* * *

Cette partie s'attache à décrire la composition et le fonctionnement de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Elle revient de manière synthétique sur les origines de la Commission de la Conférence ainsi que sur son mandat dans le cadre du système de contrôle de l'OIT. Elle évoque par la suite le fonctionnement pratique de la Commission de la Conférence et revient sur les évolutions et les réformes des méthodes de travail de la commission.

I. Origine, composition et mandat

La Commission de l'application des normes de la Conférence est un organe de la Conférence internationale du Travail dont le mandat est inscrit à l'article 7 du Règlement de la Conférence. Selon cet article:

- «1. La Conférence institue, aussitôt que possible, une commission qui sera chargée d'examiner:
- a) 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;
 - b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations, communiqués par les Membres conformément à l'article 19 de la Constitution, à l'exception des informations demandées au titre du paragraphe 5 e) de cet article dont l'examen est assuré d'une autre manière, arrêtée par le Conseil d'administration;
 - c) les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.
2. La Commission présente un rapport à la Conférence».¹

C'est pour répondre à l'augmentation du volume des rapports soumis par les Etats Membres et à la complexité de leur contenu technique que la Conférence internationale du Travail a décidé, en 1926, de créer la Commission de l'application des normes. Il est important de souligner que par la même résolution, la Conférence a aussi décidé de créer la Commission d'experts pour l'application

³ Règlement de la Conférence internationale du Travail, Partie I «Règlement général», Article 7 «Commission de l'application des conventions et recommandations».

des conventions et recommandations. Très tôt, il est ainsi apparu qu'un système de contrôle efficace impliquait la combinaison, d'une part, d'un examen technique comportant certaines garanties d'impartialité et d'indépendance et, d'autre part, d'un examen par une émanation de l'organe politique suprême de l'OIT et, par conséquent, composé de façon tripartite. Cette complémentarité des rôles fait du système de contrôle de l'OIT le système le plus élaboré au niveau international. Concrètement, cette combinaison se traduit par le fait que les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence ont pour base, d'une part, le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et, d'autre part, les réponses orales ou écrites fournies par les gouvernements aux commentaires de cette dernière. S'il fallait résumer en un mot le mandat de la Commission de la Conférence, ce pourrait être le suivant: le dialogue. La Commission de la Conférence est en effet l'instance de dialogue au sein de laquelle l'Organisation discute avec les gouvernements concernés des difficultés rencontrées dans l'application des normes internationales du travail. A cet égard, la composition tripartite de cette commission est unique au niveau international.

II. Fonctionnement

La Commission de l'application des normes de la Conférence a donc pour mandat de discuter des rapports de la commission d'experts. En premier lieu, elle tient normalement une discussion générale d'ouverture sur les questions traitées dans la partie générale du rapport de la commission d'experts, puis une discussion sur l'étude d'ensemble préparée par la commission d'experts. Ensuite, elle examine les cas individuels sur l'application des conventions ratifiées qu'elle a retenues. En général, elle examine environ 25 cas chaque année. Les gouvernements visés par les observations relatives aux cas retenus disposent d'une nouvelle possibilité de soumettre des réponses écrites, dont le contenu figurera dans un document destiné à informer la commission. Lorsque celle-ci souhaite recevoir des informations complémentaires, elle invite les représentants des gouvernements intéressés à assister à une de ses séances pour discuter des observations en question. A la suite des déclarations des représentants gouvernementaux, les membres de la commission peuvent poser des questions ou faire des observations, et la commission adopte alors les conclusions relatives au cas. Un résumé des déclarations des gouvernements et de la discussion qui s'ensuit, ainsi que des conclusions, figure dans la partie II du rapport de la Commission à la Conférence.

Le rapport de la commission est ensuite présenté à la Conférence et discuté en plénière, ce qui donne aux délégués une occasion supplémentaire d'appeler l'attention sur des aspects particuliers de ses travaux. Le rapport est publié dans le *Compte rendu provisoire* de la Conférence et envoyé séparément aux gouvernements. Depuis 2007, afin de donner une meilleure visibilité aux travaux de la Commission de la Conférence et pour répondre aux souhaits des mandants de l'OIT, il a été décidé de faire une publication à part dans un format plus attractif regroupant les trois parties habituelles des travaux de la commission. Par ailleurs, l'attention des gouvernements est appelée sur tout point particulier soulevé par la commission à leur intention, de même que sur l'examen des cas individuels, de sorte qu'il puisse en être tenu dûment compte dans l'établissement des rapports ultérieurs.

III. Évolutions des méthodes de travail

L'objet de la présente section est de rappeler brièvement la manière dont les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence s'effectuent et ont évolué au cours des dernières décennies.

1. Distinguer l'obligation de faire rapport et l'application des conventions

Une des premières évolutions concernant les méthodes de travail et le fonctionnement de la Commission de la Conférence après la Seconde Guerre Mondiale concernait le fait d'établir une distinction entre l'obligation de faire rapport et l'application des conventions ratifiées. En 1957, la Commission de la Conférence décida d'attirer l'attention de la Conférence sur des cas dans lesquels les divergences notées revêtaient un caractère fondamental ou dureraient depuis longtemps.⁴ Ces cas étaient regroupés dans le rapport de la Commission de la Conférence et désignaient les pays en cause, sans que la commission ne fit une distinction entre les cas fondés sur des critères formels, c'est-à-dire des manquements dans l'envoi des rapports, et des critères de fond relatifs à des divergences dans l'application des conventions et recommandations. En 1959, la Commission précisa sa position en soulignant «que le contrôle s'effectuerait de manière plus efficace si elle attirait l'attention sur un nombre limité de cas dans lesquels il ressort de façon évidente du rapport de

⁴ CIT, 40^e session, 1957, *Compte rendu des travaux*, annexe VI, paragr. 30.

la commission d'experts et des données fournies par les gouvernements à la [Commission de la Conférence] que des obligations fondamentales découlant de la Constitution de l'OIT et de conventions ratifiées n'[avaient] pas été respectées pendant plusieurs années consécutives et qu'une solution satisfaisante n'[était] pas en vue».⁵

En 1968, les critères de ce qui entre-temps était devenu la liste spéciale furent légèrement remaniés et les manquements aux obligations constitutionnelles – incluant aussi les manquements relatifs à la soumission des instruments aux autorités compétentes – furent pour la première fois séparés des manquements aux obligations découlant des conventions ratifiées⁶. En outre, d'autres réformes décidées par la Commission de la Conférence concernant ses méthodes de travail ont été adoptées en 1979, 1980 et 1987.

Parallèlement, des réformes furent introduites en ce qui concerne la périodicité de la soumission des rapports, à différentes époques, avec pour objectif de rendre plus efficace le système de contrôle et le travail de la Commission de la Conférence dans un contexte de croissance continue de la charge de travail elle-même liée à l'augmentation du nombre des conventions, des ratifications et des Etats membres.

2. Réformer le système de périodicité des rapports

A) Aménagement des procédures de présentation des rapports depuis 1959

Le système de contrôle de l'OIT est, de façon générale, considéré comme l'un des plus perfectionnés et des plus efficaces du système des Nations Unies. En même temps, il est confronté au défi permanent du maintien et de l'amélioration de son efficacité du fait de la hausse constante du nombre de rapports reçus en raison de l'augmentation du nombre de ratifications, des nouveaux Etats Membres de l'Organisation et de l'adoption régulière de nouvelles conventions et recommandations. Le Conseil d'administration a donc périodiquement procédé à des aménagements des procédures de présentation des rapports pour répondre à cette nécessité.

En 1959, le cycle des rapports a été porté de un à deux ans, et un rapport général devait être soumis pour les conventions pour lesquelles aucun rapport régulier n'était dû cette année-là. En 1976, le Conseil d'administration a décidé de porter de deux à quatre ans la durée du cycle des rapports, sauf pour les

⁵ CIT, 43^e session, 1959, *Compte rendu des travaux*, annexe VI, parag. 15.

⁶ CIT, 52^e session, 1968, *Compte rendu des travaux*, annexe VI, parag. 29.

conventions «les plus importantes»⁷. Il a également approuvé un certain nombre de sauvegardes pour que l'allongement du cycle n'affaiblisse pas l'efficacité du système de contrôle. En 1985, il a décidé que, sous réserve de certaines conditions et sauvegardes, il n'y avait plus lieu d'exiger des rapports pour un groupe de conventions ne correspondant plus aux besoins actuels. À ce jour, 25 conventions répondant à ce critère ont été mises à l'écart et ne doivent plus faire l'objet de rapport à titre régulier.

En 1993, le Conseil d'administration a décidé que des rapports détaillés devraient être soumis tous les deux ans sur un groupe restreint de dix conventions «prioritaires».⁸ Pour toutes les autres conventions, le cycle de rapports quadriennal a été remplacé par un cycle quinquennal de présentation de rapports «simplifiés», sous réserve de certaines sauvegardes. Une distinction était donc faite entre rapports détaillés et rapports simplifiés. Dans sa décision, le Conseil d'administration conservait la faculté de revoir périodiquement la liste des conventions prioritaires.⁹ L'objectif de ces changements était non seulement de diminuer la charge de travail des mandants et du Bureau, mais également de «maintenir et accroître la qualité du système de contrôle et centrer les demandes de rapports sur les cas où de sérieux problèmes d'application se posent».¹⁰ Le renforcement du système de contrôle tenait à la possibilité élargie de demander des rapports non périodiques. Après une période de transition, les modifications ont été pleinement mises en oeuvre en 1996.

Par la suite, l'évaluation effectuée en 2001 des changements introduits en 1993 a permis de constater qu'après un déclin relatif en 1996, le nombre absolu de rapports reçus à chaque stade avait progressé régulièrement, moyennant quelques exceptions mineures. Les conclusions de cette évaluation faisaient état de la nécessité d'apporter d'autres modifications aux procédures de présentation des rapports afin d'alléger la charge de travail que ces derniers engendraient. Le Conseil d'administration a en effet approuvé le groupement des conventions par thèmes aux fins de la présentation des rapports en novembre 2001 et mars 2002.

⁷ Voir les documents GB.201/SC/1/2 et GB.201/14/32. Les 17 conventions pour lesquelles des rapports devaient être fournis tous les deux ans étaient celles relatives à la liberté d'association (C11, C84, C87, C98, C135, C141), au travail forcé (C29, C105), à l'égalité de traitement (C100, C111), à la politique de l'emploi (C122), aux travailleurs migrants (C97, C103), à l'inspection du travail (C81, C85, C129) et aux consultations tripartites (C144). Le nombre de ces conventions a été porté ultérieurement à 20 pour inclure les conventions n° 151 et n° 154 (relations de travail) et la convention n° 147 (marine marchande).

⁸ Les conventions suivantes: C29, C105, C87, C98, C100, C111, C81, C129, C122 et C144.

⁹ Les deux conventions sur le travail des enfants (C138, C182) ont été ajoutées à cette liste ultérieurement: la convention n° 138 l'a été suite à la campagne promotionnelle de 1995 et la convention n° 182 dès son adoption en 1999.

¹⁰ Voir document GB.258/LILS/6/1, paragr. 2.

Ce groupement a été mis en oeuvre à compter de 2003 et le Bureau a été invité à procéder à une évaluation à la fin d'un cycle quinquennal complet.¹¹

En mars 2007, le Conseil d'administration a commencé à débattre de la possibilité de porter la périodicité de la présentation des rapports en vertu de l'article 22 de deux à trois ans, aussi bien pour les conventions fondamentales que pour celles relatives à la gouvernance (conventions prioritaires), afin d'alléger dans une certaine mesure la charge qui pèse sur les gouvernements, le Bureau et la commission d'experts. Il a été indiqué que, pendant l'intervalle entre les rapports, toute question sérieuse concernant l'application des normes pourrait être soulevée par les organisations d'employeurs et de travailleurs, et, le cas échéant, les organes de contrôle pourraient demander un rapport anticipé sur ces questions.¹²

En novembre 2009, le Conseil d'administration a examiné une évaluation du groupement des conventions par sujet aux fins de la présentation des rapports devant être soumis au titre de l'article 22 de la Constitution. Il a également examiné les options envisageables pour une approche d'ensemble de la rationalisation de la présentation des rapports à la lumière de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008. Souscrivant aux recommandations de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, le Conseil d'administration a décidé que, aux fins de l'établissement des rapports, les conventions devraient être groupées par objectif stratégique, et que la périodicité de la présentation des rapports soumis au titre de l'article 22 devrait être portée de deux à trois ans pour les conventions fondamentales et les conventions relatives à la gouvernance et maintenue à cinq ans pour les conventions techniques.

B) Mise en place d'une procédure de suivi personnalisé

Par ailleurs, alors que le Conseil d'administration se penchait sur la question de la durée du cycle des rapports, dans le même temps, à l'initiative de la Commission de l'application des normes, lors de la 93^e session de la Conférence (juin 2005), la commission d'experts et la Commission de la Conférence, avec l'assistance du Bureau, ont renforcé le suivi dans les cas de manquement grave par les Etats Membres à l'obligation de soumettre des rapports et à d'autres obligations normatives, en vue de trouver des solutions appropriées au cas par cas.

¹¹ Voir document GB.282/8/2 et GB.283/10/2.

¹² Au cours de cette même session de mars 2007, dans le but entre autre de faciliter la sélection des cas individuels devant la Commission de la Conférence, une approche visant un groupement par pays a été discutée mais n'a toutefois pas été retenue.

La non présentation des rapports entrave en effet le fonctionnement du système de contrôle, qui est basé essentiellement sur les informations fournies par les gouvernements. Ainsi, les cas de manquement grave à l'obligation de soumettre des rapports doivent faire l'objet de la même attention que les cas de non application des conventions ratifiées.

Chaque année, le rapport de la Commission de la Conférence énumère des manquements spécifiques aux obligations en matière de rapports, notamment les suivants:

- Manquement à l'envoi des rapports, depuis deux ans ou plus, sur l'application des conventions ratifiées
- Défaut de soumission des premiers rapports sur l'application des conventions ratifiées
- Manquement à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts
- Défaut de soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés par la Conférence au cours d'au moins sept sessions
- Manquement à l'envoi des rapports, depuis les cinq dernières années, sur des conventions non ratifiées et des recommandations

Cette procédure de suivi personnalisé pour les cas de manquement grave à l'obligation de faire rapport est détaillée dans la partie III de cette étude.

3. Un nouvel élan concernant l'amélioration des méthodes de travail au cours de la dernière décennie

En outre, depuis 2002, des discussions et consultations informelles ont eu lieu de façon régulière sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence. En particulier, suite à l'adoption d'une nouvelle orientation stratégique pour le système normatif de l'OIT, par le Conseil d'administration en novembre 2005,¹³ de nouvelles consultations ont été lancées en mars 2006 sur de nombreux aspects du système normatif¹⁴ avec comme point de départ, pour ce qui est des travaux de la Commission de la Conférence, la question de la publication de la liste des cas individuels discutés par la Commission de la Conférence. Un groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la commission a été constitué en juin 2006 et s'est à ce jour réuni à plus de dix reprises.¹⁵ Sur la base

¹³ Voir documents GB.294/LILS/4 et GB.294/9.

¹⁴ Voir le paragraphe 22 du document GB.294/LILS/4.

¹⁵ Ce groupe de travail est constitué de neuf représentants chacun des groupes travailleurs, employeurs et gouvernementaux et toutes les régions géographiques sont représentées.

de ces consultations et des recommandations du groupe de travail, la commission a apporté certains aménagements à ses méthodes de travail.

C'est ainsi que, depuis 2006, la pratique de l'envoi préalable aux gouvernements (au moins quinze jours avant l'ouverture de la Conférence) d'une liste préliminaire de cas individuels a été instituée. Depuis juin 2007, suite à l'adoption de la liste des cas individuels, les vice-présidents employeur et travailleur tiennent une séance d'information informelle à l'intention des gouvernements pour expliquer les critères de sélection des cas. Des modifications dans l'organisation des travaux visant à commencer la discussion des cas dès le lundi matin de la deuxième semaine ont été introduites. Des améliorations ont été apportées dans la préparation et l'adoption des conclusions relatives aux cas. En outre, tel que mentionné précédemment, le rapport de la Commission de la Conférence a été publié séparément depuis 2007 de manière à accroître sa visibilité. En juin 2008, de nouvelles mesures ont été adoptées concernant les cas des gouvernements qui sont enregistrés et présents à la Conférence, mais qui ont choisi de ne pas se présenter devant la commission. En particulier, la Commission de la Conférence peut dorénavant discuter de la substance de ces cas. Des dispositions spécifiques ont également été adoptées concernant le respect des règles parlementaires de la bienséance.

En ce qui concerne la gestion du temps, les dispositions adoptées par la Commission de la Conférence en juin 2007¹⁶ se sont avérées insuffisantes, compte tenu des difficultés rencontrées notamment en 2009. Par conséquent, en novembre 2009 et mars 2010, le groupe de travail a examiné des mesures importantes en vue d'apporter des améliorations supplémentaires. Enfin, en juin 2010, une nouvelle procédure concernant l'inscription automatique des pays sur la liste des cas individuels en suivant l'ordre alphabétique français a été décidée.

Au cours de ses récentes réunions, le groupe de travail a également discuté les modalités de la discussion des prochaines études d'ensemble, à la lumière des discussions des rapports récurrents sur les quatre objectifs stratégiques qui ont lieu en parallèle au cours de la Conférence internationale du Travail.

¹⁶ Les gouvernements étaient invités à s'inscrire le plus tôt possible et en tout le vendredi de la première semaine, 18 heures au plus tard, délai au-delà duquel le Bureau était autorisé à fixer le calendrier de la discussion des cas des gouvernements non inscrits. Des directives de base destinées à améliorer la gestion du temps de la commission ont été adoptées.

4. Déroulement des travaux de la commission

Discussion générale

Questions générales. La Commission de la Conférence débute ses travaux par une brève discussion générale essentiellement fondée sur le Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations [rapport III (partie 1A)].

Etude d'ensemble. La Commission de la Conférence examine ensuite l'étude d'ensemble de la commission d'experts [rapport III (partie 1B)]. Ces études d'ensemble sont élaborées principalement sur la base des rapports envoyés par les Etats Membres et des informations transmises par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Elles permettent à la commission d'experts, et par la suite à la Commission de la Conférence, d'étudier l'impact des conventions et recommandations, d'analyser les difficultés dont font état les gouvernements quant à leur application et d'identifier les moyens de surmonter ces difficultés. Les discussions de la Commission de la Conférence sur ces études d'ensemble sont un rouage important du système de contrôle et ont parfois constitué le premier pas vers l'adoption de nouvelles normes ou d'autres actions normatives. Depuis 2010, le sujet de l'étude d'ensemble a été aligné avec l'objectif stratégique qui est discuté dans le cadre du rapport récurrent en vertu du suivi de la Déclaration sur la justice sociale de 2008. L'enjeu de cet alignement doit être une meilleure intégration des normes aux objectifs et priorités de l'OIT afin d'ancrer le rôle central qui est le leur dans la réalisation des objectifs de l'Organisation. En conséquence, l'étude d'ensemble de 2010 a porté sur les instruments relatifs à l'emploi et a été examinée par la Commission de l'application des normes de la Conférence, tandis que le rapport récurrent sur l'emploi a été examiné par la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi. En vue d'assurer la meilleure interaction possible entre les deux discussions, y compris la manière dont les résultats de la discussion de la Commission de l'application des normes pourraient le mieux être pris en compte par la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi, des ajustements ont été proposés dans le programme de travail pour la discussion de l'étude d'ensemble. En outre, les membres du bureau de la Commission de l'application des normes ont présenté des informations sur la discussion à la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi. En 2011, l'étude d'ensemble de la commission d'experts portera sur la sécurité sociale.

Discussion des observations

Dans la deuxième partie de son rapport, la commission d'experts formule des observations sur la manière dont divers gouvernements s'acquittent de leurs

obligations. La Commission de la Conférence discute ensuite de certaines de ces observations avec les gouvernements concernés.

*Cas de manquements graves aux obligations de faire rapport et à d'autres obligations liées aux normes*¹⁷

Les gouvernements sont invités à fournir des informations sur les cas de manquements graves aux obligations de faire rapport ou à d'autres obligations liées aux normes dans des périodes déterminées. Ces cas sont traités au cours d'une même séance. Les gouvernements peuvent se voir retirés de la liste des cas de manquements graves s'ils soumettent les informations demandées avant la séance prévue. Les informations reçues aussi bien avant qu'après cette séance sont reflétées dans le rapport de la Commission de la Conférence.

Cas individuels

Un projet de liste d'observations (cas individuels) au sujet des conventions pour lesquelles les gouvernements concernés seront invités à fournir des informations à la commission est établi par le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs de la commission.¹⁸ Le projet de liste des cas individuels est ensuite soumis à la commission en vue de son adoption. Pour établir ladite liste, il est tenu compte du besoin de parvenir non seulement à un équilibre entre les différentes catégories de conventions, mais encore à un équilibre géographique. Outre les considérations relatives à l'équilibre mentionnées ci-dessus, les éléments suivants font traditionnellement partie des critères de sélection:

- la nature des commentaires de la commission d'experts, en particulier l'existence d'une note de bas de page;¹⁹

¹⁷ Anciennement dits «cas automatiques» (voir compte rendu provisoire n° 22, CIT, 93^e session, juin 2005 et partie III de cette étude).

¹⁸ Il faut rappeler que depuis 2006, la pratique de l'envoi préalable aux gouvernements (au moins quinze jours avant la Conférence) d'une liste préliminaire de cas individuels a été instituée.

¹⁹ Lors de sa session de novembre-décembre 2005, dans le cadre de l'examen de ses méthodes de travail, et en réponse aux demandes de clarification des membres de la commission de la Conférence quant à l'utilisation des notes de bas de page, la commission d'experts a adopté les critères suivants (paragr. 36 et 37): «La commission voudrait décrire son approche en matière d'identification des cas pour lesquels elle insère des notes spéciales, en mettant l'accent sur les critères de base ci-dessous. Pour cela, la commission souhaite formuler les trois remarques générales suivantes. Premièrement, ces critères sont indicatifs. En prenant sa décision d'appliquer ces critères, la commission peut également tenir compte des circonstances particulières du pays et de la durée du cycle de soumission des rapports. Deuxièmement, ces critères sont applicables aux cas dans lesquels un rapport anticipé est demandé, souvent désignés comme «note de bas de page simple», ainsi qu'aux cas dans lesquels le gouvernement est prié de fournir des informations détaillées à la Conférence, souvent désignés comme «note de bas de page double». La différence entre ces deux catégories est une question de degrés. La troisième remarque est qu'un cas grave justifiant une note spéciale pour fournir des détails complets à la Conférence (note de bas de page double) pourrait ne recevoir qu'une note spéciale pour fournir un rapport

- la qualité et la portée des réponses fournies par le gouvernement ou l'absence de réponse de sa part;
- la gravité et la persistance des manquements dans l'application de la convention;
- l'urgence de la situation considérée;
- les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs;
- la nature particulière de la situation (si elle soulève une question non discutée à ce jour ou si le cas présente un point de vue intéressant permettant de résoudre des problèmes d'application);
- les débats et les conclusions de la Commission de la Conférence lors des précédentes sessions, et en particulier l'existence d'un paragraphe spécial;
- la probabilité que des discussions sur le cas auront un impact tangible.²⁰

Adoption des conclusions

Les conclusions relatives aux cas individuels sont proposées par le président de la commission qui doit disposer d'un délai suffisant de réflexion pour élaborer les conclusions et mener des consultations avec le rapporteur ainsi que les vice-présidents de la commission avant de proposer les conclusions à la commission. Les conclusions prennent dûment en considération les points soulevés dans la discussion et les informations écrites fournies par le gouverne-

anticipé (note de bas de page simple) dans les cas où une discussion récente a eu lieu sur ce cas au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Les critères dont la commission tiendra compte portent sur l'existence d'une ou de plusieurs des questions suivantes:

- la gravité du problème; la commission souligne à ce propos qu'il est important d'envisager le problème dans le cadre d'une convention particulière et de tenir compte des questions qui touchent aux droits fondamentaux, à la santé, à la sécurité et au bien-être des travailleurs ainsi qu'à tout effet préjudiciable, notamment au niveau international, sur les travailleurs et les autres catégories de personnes protégées;
- la persistance du problème;
- l'urgence de la situation; l'évaluation d'une telle urgence est nécessairement liée à chaque cas, selon des critères types en matière de droits de l'homme tels que des situations ou des problèmes qui menacent la vie et dans lesquels un préjudice irréversible est prévisible; et
- la qualité et la portée de la réponse du gouvernement dans ses rapports ou l'absence de réponse aux questions soulevées par la commission, notamment les cas de refus caractérisé et répété de la part de l'Etat de se conformer à ses obligations.

Au cours de sa 76^e session, la commission a décidé que l'identification des cas pour lesquels une note spéciale (note de bas de page double) doit être prévue se fera en deux étapes: l'expert chargé à l'origine d'un groupe particulier de conventions peut recommander à la commission l'insertion de notes spéciales; compte tenu de l'ensemble des recommandations formulées, la commission prendra une décision finale et collégiale au sujet de toutes les notes spéciales devant être insérées, une fois qu'elle aura examiné l'application de toutes les conventions.

²⁰ Il est important de souligner que tout en tenant compte de l'ensemble de ces éléments, les vice-présidents travailleurs et employeurs de la Commission de la Conférence ont maintes fois indiqué que ces éléments ne peuvent se traduire par, ou équivaloir à une simple formule mathématique.

ment. Elles doivent être adoptées dans un délai raisonnable après la discussion du cas et ne pas être trop longues.

Utilisation de paragraphes spéciaux

La Commission de la Conférence a pour pratique depuis de nombreuses années d'attirer l'attention de la Conférence sur les discussions qu'elle a tenues au sujet de certains cas particulièrement sérieux en ce qui concerne le non respect de dispositions de conventions ratifiées, y compris les cas les plus graves de défaut continu d'application. Elle inclue donc ces cas dans des paragraphes spéciaux au sein de la partie générale de son rapport.

Document n° 88

Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, annexe I, Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail



▶ **Recueil de règles applicables
au Conseil d'administration
du Bureau international
du Travail**

► Annexe I

Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail

Note introductive

1. Le Règlement relatif à la procédure à suivre en cas de réclamations a été adopté par le Conseil d'administration à sa 57^e session (1932) et modifié sur certains points de forme à sa 82^e session (1938). Il a été révisé par le Conseil à sa 212^e session (février-mars 1980).

2. En adoptant de nouveaux amendements à sa 291^e session (novembre 2004), le Conseil d'administration a décidé de faire précéder le Règlement par la présente Note introductive. Elle résume les différentes étapes de la procédure tout en indiquant les options dont dispose le Conseil aux différents stades de la procédure conformément au Règlement et aux indications qui ressortent des travaux préparatoires du Règlement, des décisions et de la pratique du Conseil.

3. Le Règlement comporte six titres dont les cinq premiers correspondent aux étapes principales de la procédure, à savoir: i) la réception par le Directeur général; ii) l'examen de la recevabilité de la réclamation; iii) la décision de renvoi à un comité; iv) l'examen de la réclamation par le comité; et v) l'examen par le Conseil d'administration. Le sixième titre du Règlement concerne l'application de la procédure au cas particulier d'une réclamation contre un État non Membre de l'Organisation.

Disposition générale

4. L'article 1 du Règlement concerne la réception des réclamations par le Directeur général du BIT, qui en informe le gouvernement mis en cause.

Recevabilité de la réclamation

5. L'examen de la recevabilité est la vérification des conditions préalables qui doivent être remplies avant que le Conseil d'administration puisse passer à l'examen du bien-fondé de la réclamation et formuler des recommandations.

6. L'examen de la recevabilité est, en premier lieu, confié au bureau du Conseil d'administration auquel le Directeur général transmet toute réclamation reçue. La proposition du bureau du Conseil concernant la recevabilité est communiquée au Conseil d'administration auquel il appartient de se prononcer. Si le Règlement précise que le Conseil ne doit pas, à ce stade, discuter de la réclamation quant au fond, les conclusions de son bureau quant à la recevabilité peuvent cependant faire l'objet de discussions.

7. Pour donner application à l'article 7, paragraphe 1, du Règlement, le Bureau invite le gouvernement mis en cause à envoyer un représentant pour prendre part à ces délibérations si ce gouvernement n'est pas membre du Conseil.

8. Les conditions de recevabilité d'une réclamation sont énumérées à l'article 2, paragraphe 2, du Règlement. Quatre de ces conditions sont des conditions de forme d'application simple (paragraphe 2 *a*), *c*), *d*) et *e*)) tandis que les deux autres peuvent demander un examen plus approfondi de la réclamation: le caractère professionnel de l'organisation qui dépose la réclamation, d'une part (paragraphe 2 *b*)), et, d'autre part, les précisions relatives au point qui fait l'objet de la réclamation (paragraphe 2 *f*)).

La réclamation doit émaner d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs (article 2, paragraphe 2 *b*), du Règlement)

9. Les principes suivants peuvent guider le Conseil d'administration dans l'application de cette disposition:

- la faculté d'adresser une réclamation au Bureau international du Travail constitue un droit très libéralement accordé à une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs quelconque. Aucune condition d'importance ou de nationalité n'est prévue par la Constitution. La réclamation est ouverte à toute organisation professionnelle, quels que soient le nombre de ses adhérents et le

pays où elle a son siège. Il peut aussi bien s'agir d'une organisation strictement locale que d'une organisation nationale ou internationale ¹;

- il appartient au Conseil d'administration d'apprécier avec la plus grande liberté les caractères véritables de l'organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs auteur de la réclamation. Les critères applicables en la matière par le Conseil d'administration devraient être ceux qui ont guidé jusqu'à présent la politique générale de l'Organisation et non ceux fixés par le droit interne des États ²;
- le Conseil a le devoir d'examiner, objectivement, si, en fait, l'organisation auteur de la réclamation possède la qualité d'«organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs» au sens de la Constitution et du Règlement. Le rôle du Conseil est dans chaque cas de rechercher, derrière l'apparence terminologique, si, quel que soit le nom que lui imposent les circonstances ou qu'elle a choisi, l'organisation dont émane la réclamation est une «organisation professionnelle ouvrière ou patronale» d'après le sens naturel de ces mots. En particulier, le Conseil ne saurait se laisser arrêter, en considérant le caractère professionnel d'une organisation, par aucune définition nationale du terme «organisation professionnelle» ³.

10. En outre, le Conseil pourrait appliquer mutatis mutandis les principes développés par le Comité de la liberté syndicale en matière de recevabilité quant à l'organisation plaignante des plaintes en violation de la liberté syndicale. Ces principes sont formulés dans les termes suivants:

Le Comité [de la liberté syndicale], lors de sa première réunion en janvier 1952 (Premier rapport, observations générales, paragraphe 28), a formulé le principe qu'il possède entière liberté pour décider si une

¹ *Projet de règlement relatif à l'application des articles 409, 410, 411, paragr. 4 et 5 du Traité de paix*, note explicative du Bureau international du Travail soumise à la Commission du Règlement du Conseil d'administration à sa 56^e session (1932).

² *Projet de règlement relatif à l'application des articles 409, 410, 411, paragr. 4 et 5 du Traité de paix*.

³ Réclamation présentée par M. J.M. Curé au nom du parti travailliste de l'île Maurice, au sujet de l'application de certaines conventions internationales du travail dans l'île Maurice, Rapport du Comité du Conseil d'administration (adopté par le Conseil d'administration à sa 79^e session), BIT, *Bulletin officiel*, vol. XXII (1937), 71-72, paragr. 6-7.

organisation peut être considérée comme une organisation professionnelle au sens de la Constitution de l'OIT, et il ne se considère lié par aucune définition nationale de ce terme.

Le comité n'a considéré aucune plainte comme irrecevable pour le simple motif que le gouvernement mis en cause avait dissous ou se proposait de dissoudre l'organisation au nom de laquelle la plainte avait été formulée ou que la personne ou les personnes de qui émanait la plainte étaient réfugiées à l'étranger.

Le fait qu'un syndicat n'a pas déposé ses statuts, ainsi que pourrait le requérir la loi nationale, ne saurait suffire pour rendre sa plainte irrecevable, étant donné que les principes de la liberté syndicale exigent justement que les travailleurs puissent, sans autorisation préalable, constituer des organisations professionnelles de leur choix.

L'absence d'une reconnaissance officielle d'une organisation ne peut justifier le rejet des allégations lorsqu'il ressort des plaintes que cette organisation a, pour le moins, une existence de fait.

Dans les cas où le comité est appelé à examiner une plainte présentée par une organisation à propos de laquelle il ne possède aucune information précise, le Directeur général est autorisé à lui demander de fournir des précisions sur l'importance de ses effectifs, ses statuts, son affiliation nationale et internationale et, d'une manière générale, à lui demander tout renseignement utile pour pouvoir mieux apprécier, en examinant la question de la recevabilité de la plainte, ce que l'organisation plaignante représente en réalité.

Le comité ne prend connaissance de plaintes dont les auteurs demanderaient, par crainte de représailles, qu'il ne soit pas fait état de leur nom ou du lieu de provenance desdites plaintes que si le Directeur général, après avoir pris connaissance de la plainte, informe le comité qu'elle contient des allégations d'une certaine gravité n'ayant pas encore fait l'objet d'un examen de sa part. Le comité peut alors examiner la suite éventuelle qu'il conviendrait de donner à de telles plaintes ⁴.

⁴ Les paragraphes 35 à 40 de la procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et de conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale (*La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition, 1996, annexe I).

La réclamation doit indiquer sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention (article 2, paragraphe 2 f), du Règlement)

11. Dans le cadre de l'examen de cette condition de recevabilité, une importance particulière revient à la disposition de l'article 2, paragraphe 4, du Règlement selon laquelle, lorsque le Conseil d'administration se prononce sur la question de la recevabilité sur la base du rapport de son bureau, il ne discute pas de la réclamation quant au fond. Il importe cependant que la réclamation soit suffisamment précise pour que le bureau du Conseil puisse valablement fonder sa proposition au Conseil.

Renvoi à un comité

12. Si le Conseil d'administration décide sur la base du rapport de son bureau qu'une réclamation est recevable, le Conseil désignera normalement un comité tripartite chargé de l'examen de la réclamation (article 3, paragraphe 1). En fonction du contenu de la réclamation, le Conseil dispose toutefois sous certaines conditions d'autres options:

- a) si la réclamation porte sur une convention relative aux droits syndicaux, le Conseil peut décider de la renvoyer au Comité de la liberté syndicale pour qu'il l'examine conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution (article 3, paragraphe 2);
- b) si une réclamation porte sur des faits et allégations similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation, le Conseil peut décider de reporter la désignation du comité chargé de l'examen de la nouvelle réclamation jusqu'à ce que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ait pu examiner à sa prochaine session les suites données aux recommandations adoptées par le Conseil au sujet de la précédente réclamation (article 3, paragraphe 3).

13. Selon la pratique, le rapport du bureau du Conseil concernant la recevabilité de la réclamation contient également une recommandation quant au renvoi de la réclamation à un comité. Il appartient au Conseil de désigner les membres qui composent le comité tripartite, en tenant compte des conditions établies à l'article 3, paragraphe 1.

Examen de la réclamation par le comité

14. Conformément à l'article 6, le comité tripartite chargé de l'examen d'une réclamation est appelé à présenter des conclusions sur les questions soulevées par la réclamation et à formuler des recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration. Le comité examine le bien-fondé de l'allégation de l'auteur de la réclamation selon laquelle le Membre mis en cause n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution de la convention ou des conventions ratifiées par le Membre et désignées dans la réclamation.

15. Les pouvoirs dont dispose le comité tripartite pour instruire la réclamation sont précisés à l'article 4. L'article 5 concerne les droits du gouvernement mis en cause lorsque le comité l'invite à faire une déclaration au sujet de la réclamation.

16. En outre, le comité peut appliquer mutatis mutandis deux principes développés par le Comité de la liberté syndicale:

- a) en établissant les faits sur lesquels se fonde la réclamation, le comité peut estimer que, même si aucun délai de prescription n'a été fixé pour l'examen des réclamations, il serait très difficile, voire impossible, à un gouvernement de répondre de manière détaillée à des événements qui remontent loin dans le passé ⁵;
- b) en formulant ses recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration, le comité peut tenir compte de l'intérêt que l'organisation auteur de la réclamation a pour agir par rapport à la situation motivant la réclamation. Un tel intérêt existe si la réclamation émane d'une organisation nationale directement intéressée à la question, d'organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, ou d'autres organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs lorsque la réclamation est relative à des questions affectant directement les organisations membres de ces organisations internationales ⁶.

⁵ *La liberté syndicale: Recueil*, 1996, paragr. 67.

⁶ *La liberté syndicale: Recueil*, 1996, paragr. 34.

Examen de la réclamation par le Conseil d'administration

17. Sur la base du rapport du comité tripartite, le Conseil d'administration examine les questions de fond soulevées par la réclamation et les suites à donner à celle-ci. L'article 7 précise les modalités selon lesquelles le gouvernement mis en cause peut participer aux débats.

18. Le Règlement rappelle et précise les deux types de décisions prévues dans la Constitution que le Conseil peut prendre lorsqu'il juge une réclamation fondée, étant entendu qu'il reste libre de prendre ou de ne pas prendre ces mesures:

- a) dans les conditions prévues à l'article 25 de la Constitution, le Conseil d'administration peut rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite par le gouvernement mis en cause; dans ce cas, le Conseil détermine également la forme et la date de cette publication;
- b) le Conseil peut, en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager, contre le gouvernement mis en cause et au sujet de la convention dont l'exécution satisfaisante est contestée, la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants (article 10 du Règlement).

19. En outre, le Conseil d'administration peut décider de renvoyer les questions relatives aux éventuelles suites à donner par le gouvernement mis en cause aux recommandations adoptées par le Conseil à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Cette dernière examinera les mesures prises par le gouvernement pour donner effet aux dispositions des conventions auxquelles il est partie et au sujet desquelles des recommandations ont été adoptées par le Conseil.

Réclamation contre des États non Membres

20. L'article 11 du Règlement précise qu'une réclamation contre un État qui n'est plus Membre de l'Organisation peut également être examinée conformément au Règlement, en vertu de l'article 1, paragraphe 5, de la Constitution, selon lequel le retrait d'un Membre de l'Organisation n'affecte pas la validité des obligations résultant des conventions qu'il a ratifiées ou y relatives.

* * *

Règlement

Adopté par le Conseil d'administration à sa 57^e session (8 avril 1932).
Modifié par le Conseil à sa 82^e session (5 février 1938), à sa 212^e session
(7 mars 1980), à sa 291^e session (18 novembre 2004).

DISPOSITION GÉNÉRALE

Article 1

Lorsqu'une réclamation est adressée au Bureau international du Travail au titre de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Directeur général en accuse réception et en informe le gouvernement mis en cause dans la réclamation.

RECEVABILITÉ DE LA RÉCLAMATION

Article 2

1. Le Directeur général transmet immédiatement la réclamation au bureau du Conseil d'administration.

2. La recevabilité d'une réclamation est soumise aux conditions suivantes:

- a) la réclamation doit être adressée au Bureau international du Travail sous forme écrite;
- b) elle doit émaner d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs;
- c) elle doit se référer expressément à l'article 24 de la Constitution de l'Organisation;
- d) elle doit viser un Membre de l'Organisation;
- e) elle doit porter sur une convention à laquelle le Membre mis en cause est partie; et
- f) elle doit indiquer sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention.

3. Le Bureau fait rapport au Conseil d'administration sur la recevabilité de la réclamation quant à la forme.

4. Lorsqu'il se prononce sur la question de la recevabilité sur la base du rapport de son bureau, le Conseil d'administration ne discute pas de la réclamation quant au fond.

RENOI À UN COMITÉ

Article 3

1. Si le Conseil d'administration décide sur la base du rapport de son bureau qu'une réclamation est recevable, il désigne un comité chargé de l'examen de ladite réclamation composé de membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. Ne pourront faire partie de ce comité aucun représentant ou ressortissant de l'État mis en cause, de même qu'aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation professionnelle auteur de la réclamation.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, si une réclamation que le Conseil d'administration juge recevable porte sur une convention relative aux droits syndicaux, elle peut être renvoyée au Comité de la liberté syndicale pour qu'il l'examine conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution.

3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, si une réclamation que le Conseil d'administration juge recevable porte sur des faits et allégations similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation, la désignation du comité chargé de l'examen de la nouvelle réclamation peut être reportée jusqu'à l'examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, à sa prochaine session, des suites données aux recommandations adoptées antérieurement par le Conseil d'administration.

4. Le comité désigné par le Conseil d'administration conformément au paragraphe 1 du présent article se réunit à huis clos et l'ensemble de la procédure devant le comité est confidentiel.

EXAMEN DE LA RÉCLAMATION PAR LE COMITÉ

Article 4

1. À l'occasion de l'examen de la réclamation, le comité peut:

- a) inviter l'organisation auteur de la réclamation à fournir des renseignements complémentaires dans un délai fixé par le comité;
- b) transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause sans inviter ce gouvernement à faire une déclaration en réponse;
- c) communiquer la réclamation (de même que tous renseignements complémentaires fournis par l'organisation dont émane la réclamation) au gouvernement mis en cause en invitant ce dernier à faire une déclaration sur la matière dans le délai fixé par le comité;
- d) après réception d'une déclaration de la part du gouvernement en cause, prier ce dernier de fournir des renseignements complémentaires dans un délai fixé par le comité;
- e) inviter un représentant de l'organisation auteur de la réclamation à comparaître devant le comité afin de fournir oralement des renseignements complémentaires.

2. Le comité peut prolonger le délai fixé conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, en particulier à la demande de l'organisation ou du gouvernement concernés.

Article 5

1. Si le comité invite le gouvernement mis en cause à faire une déclaration au sujet de la réclamation ou à fournir des renseignements complémentaires, le gouvernement peut:

- a) communiquer cette déclaration ou ces renseignements sous forme écrite;
- b) demander au comité d'entendre un représentant du gouvernement;
- c) demander qu'un représentant du Directeur général se rende dans le pays pour obtenir, au moyen de contacts directs avec les autorités et les organisations compétentes, des informations au sujet de la réclamation pour présentation au comité.

Article 6

Lorsque le comité a terminé l'examen de la réclamation quant au fond, il présente au Conseil d'administration un rapport dans lequel il décrit les mesures qu'il a prises pour examiner la réclamation, présente ses conclusions sur les questions qu'elle soulève et formule ses recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration.

EXAMEN DE LA RÉCLAMATION PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Article 7

1. Lorsque le Conseil d'administration examine le rapport de son bureau sur la question de la recevabilité et le rapport du comité sur les questions de fond, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, est invité à envoyer un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. Le gouvernement est avisé suffisamment longtemps à l'avance de la date à laquelle l'affaire sera examinée.

2. Ce délégué peut prendre la parole dans les mêmes conditions que les membres du Conseil d'administration, mais il n'a pas le droit de vote.

3. Pour examiner les questions relatives à une réclamation, le Conseil d'administration se réunit à huis clos.

Article 8

Si le Conseil d'administration décide de publier la réclamation et, le cas échéant, la déclaration reçue en réponse, il détermine la forme et la date de cette publication. Celle-ci mettra fin à la procédure prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution.

Article 9

Le Bureau international du Travail avise le gouvernement mis en cause et l'organisation professionnelle auteur de la réclamation des décisions prises par le Conseil d'administration.

Article 10

Saisi d'une réclamation au sens de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Conseil d'administration peut, en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager, contre le gouvernement mis en cause et au sujet de la convention dont l'exécution satisfaisante est contestée, la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants.

RÉCLAMATION CONTRE DES ÉTATS NON MEMBRES

Article 11

Dans le cas d'une réclamation contre un État qui n'est plus Membre de l'Organisation, au sujet d'une convention à laquelle il continue d'être partie, la procédure prévue par le présent Règlement s'appliquera en vertu de l'article 1, paragraphe 5, de la Constitution.

Document n° 89

Liste des plaintes/Commissions d'enquête
(de 1934 à nos jours)





Plaintes/Commissions d'enquête (article 26)

Afficher par: par année par pays par statut

Filtrer par: Rapports des commissions d'enquête Toutes les plaintes

2023

- ▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2023 - NICARAGUA - C087, C098, C111, C144** (En instance)
Plainte alléguant le non respect par le Nicaragua de la convention n° 87, de la convention n° 98, de la convention n° 111, et de la convention n° 144, déposée par des délégués à la 111e 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)
- ▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2023 - GUATEMALA - C087, C098** (En instance)
Plainte alléguant le non-respect par le Guatemala de la convention n° 87 et de la convention n° 98, déposée par des délégués à la 111e session de la Conférence internationale du Travail (2023) en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.349/INS/19/2)

2022

- ▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2022 - ALLEMAGNE, AUTRICHE, BELGIQUE, BULGARIE, CHYPRE, CROATIE, DANEMARK, ESPAGNE, ESTONIE, FINLANDE, FRANCE, GRÈCE, HONGRIE, IRLANDE, ITALIE, LETTONIE, LITUANIE, LUXEMBOURG, MALTE, PAYS-BAS, POLOGNE, PORTUGAL, ROUMANIE, SLOVAQUIE, SLOVÉNIE, SUÈDE, TCHÉQUIE - C111, C122** (Clos)
Plainte alléguant l'inexécution par l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Tchéquie de la convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et de la convention (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964
(GB.346/INS/18/3)
- ▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2022 - MYANMAR - C029, C087** (Clos)
RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE établie conformément à l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour étudier la question du non-respect par le Myanmar de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930
(GB.344/INS/12) (GB.345/INS/5/2) (GB.349/INS/14)

2019

- ▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2019 - BANGLADESH - C081, C087, C098** (En instance)
Plainte relative au non-respect par le Bangladesh de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, 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, déposée par des délégués à la 108e session (2019) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.337/INS/13/1) (GB.340/INS/14(Rev.1)) (GB.341/INS/11(Rev.1)) (GB.342/INS/INF/2) (GB.343/INS/10(Rev.2)) (GB.344/INS/13(Rev.1)) (GB.346/INS/11(Rev.2)) (GB.347/INS/15(Rev.2))
- ▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2019 - CHILI - C087, C098, C103, C135, C151** (Clos)

Plainte relative au non-respect par la République du Chili 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° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, déposée par un délégué à la 108e session (2019) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.337/INS/13/2) (GB.340/INS/15(Rev.1))

2016

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2016 - CHILI - C087, C098, C103, C135, C151** (Clos)

Plainte relative au non-respect par la République du Chili 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° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, déposée par un délégué à la 105e session (2016) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.328/INS/18/1) (GB.329/INS/12(Rev.))

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2016 - REPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU VENEZUELA - C087, C095, C111** (Clos)

Plainte relative au non-respect par la République bolivarienne du Venezuela de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention (no 95) sur la protection du salaire, 1949, et de la convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, déposée par des délégués à la 105e session (2016) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.328/INS/18/2) (GB.329/INS/16(Rev.))

2015

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2015 - REPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU VENEZUELA - C026, C087, C144** (Clos)

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE chargée d'examiner la plainte relative au non-respect, par la République bolivarienne du Venezuela, de la convention (no 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (no 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, déposée par des délégués à la 104e session (2015) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.325/INS/16/1) (GB.326/INS/9(Rev)) (GB.328/INS/12(Rev)) (GB.329/INS/15(Rev)) (GB.331/INS/14(Rev))
(GB.332/INS/10(Rev)) (GB.333/INS/7/1) (GB.337/INS/8)

2014

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2014 - QATAR - C029, C081** (Clos)

Plainte alléguant l'inexécution par le Qatar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, déposée par des délégués à la 103e session (2014) de la Conférence internationale du Travail, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.322/INS/14/1) (GB.325/INS/10(Rev.)) (GB.326/INS/8(Rev.)) (GB.328/INS/11(Rev.)) (GB.329/INS/14(Rev.)) (GB.331/INS/13(Rev.))

2013

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 2013 - FIDJI - C087** (Clos)

Plainte relative au non-respect par les Fidji de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, déposée par des délégués à la 102e session (2013) de la Conférence internationale du Travail, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.319/INS/15/1) (GB.320/INS/11) (GB.322/INS/9/1) (GB.324/INS/5) (GB.325/INS/9 (Rev.)) (GB.326/INS/7(Rev.))

2012

► **PLAINTÉ (article 26) - 2012 - GUATEMALA - C087** (Clos)

Plainte relative au non-respect par le Guatemala de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, déposée par des délégués à la 101e session (2012) de la Conférence internationale du Travail conformément aux dispositions de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.316/INS/15/2)(GB.317/INS/17/6)(GB.319/INS/7)(GB.320/INS/9)(GB.322/INS/8(Add))(GB.324/INS/4)(GB.325/INS/8(Rev1))(GB.326/INS/6(Rev))(GB.328/INS/10(Rev))(GB.329/INS/13(Rev))(GB.331/INS/12 (Rev&Add))
(GB.332/INS/9 (Rev))(GB.333/INS/4(Rev))(GB.334/INS/9(Rev))

2011

► **PLAINTÉ (article 26) - 2011 - BAHREIN - C111** (Clos)

Plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement de Bahreïn pour non-respect de la convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, présentée par des délégués à la 100e session (2011) de la Conférence internationale du Travail
(GB.312/INS/16/1) (GB.317/INS/13/1) (GB.320/INS/15/1)

2010

► **PLAINTÉ (article 26) - MYANMAR - C087 - 2010** (Clos)

Plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement du Myanmar pour non-respect de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, déposée par des délégués à la 99e session (2010) de la Conférence internationale du Travail
(GB.309/7) (GB.316/INS/7)

2008

► **PLAINTÉ (article 26) - ZIMBABWE - C087, C098 - 2010** (Clos)

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUETE 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
(GB.307/5):(Vol. XCIII, 2010, Series B, Special Supplement)

2004

► **PLAINTÉ (article 26) - 2004 - VENEZUELA - C087, C098** (Clos)

Plainte alléguant l'inexécution par le Venezuela 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 en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT par des délégués à la 92e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2004)
(GB.291/17):(O.B. LXXXVIII, 2005, Series B, No. 3):(GB.310/7)

2003

► **PLAINTÉ (article 26) - 2003 - BELARUS - C087, C098** (Clos)

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner l'application par le Gouvernement de la République du Bélarus de la Convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la Convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
(Vol. LXXXVI1, 2004, Series B, Special Supplement)

1998

► **PLAINTÉ (article 26) - 1998 - COLOMBIE - C087, C098** (Clos)

Plainte concernant la non-application par la Colombie de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, présentée par plusieurs délégués à la 86e session (1998) de la Conférence au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT
(GB.273/15/2):(GB.274/8/2):(GB.276/8):(GB.276/7/2):(GB.278/4):(GB.281/8)

► **PLAINTÉ (article 26) - 1998 - NIGERIA - C087, C098** (Clos)

Arrêt de la procédure engagée par le Conseil d'administration conformément à l'article 26.4 de la Constitution de l'OIT concernant l'application par le Nigéria de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

1996

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1996 - MYANMAR - C029** (Clos)

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 Myanmar de la convention (no. 29) sur le travail forcé, 1930 (Vol. LXXXI, 1998, Series B, Special Supplement)

1992

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1992 - COTE D'IVOIRE - C087** (Clos)

Plainte concernant l'exécution par la Côte d'Ivoire de la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, présentée par des délégués travailleurs à la 79e session (1992) de la Conférence Internationale du travail, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT (GB.253/15/29):(O.B. Vol. LXXV, 1992, Series B, No. 3):(O.B. Vol. LXXVI, 1993, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LXXVII, 1994, Series B, No. 3)

1991

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1991 - SUEDE - C087, C098, C147** (Clos)

Plainte déposée par M. Von Holten, Délégué des employeurs de la Suède à la 78e session (1991) de la Conférence Internationale du travail, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, concernant l'exécution par la Suède 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 négociation collective, 1949, et de la Convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976 (GB.251/7/3):(GB.252/7/9):(GB.258/13/9):(GB.262/15/2)

1989

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1989 - ROUMANIE - C111** (Clos)

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 relative à l'observation par la Roumanie de la convention (No 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 (Vol. LXXIV, 1991, Series B, Supplement 3)

1987

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1987 - NICARAGUA - C087, C098, C144** (Clos)

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE chargée d'examiner la plainte concernant l'exécution, par le Nicaragua, des conventions (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et (no 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, présentée par plusieurs délégués employeurs à la 73e session (1987) de la Conférence en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT (Vol. LXXIV, 1991, Series B, Supplement 2)

1986

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1986 - JAMAHIRIYA ARABE LIBYENNE - C095, C111, C118** (Clos)

Plainte du Gouvernement de Tunisie concernant l'observation par la Jamahiriya arabe libyenne des conventions no 95 sur la protection du salaire, 1949, no 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et no 118 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962. (GB.240/14/26)

1985

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1985 - REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE - C111** (Clos)

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner l'observation de la convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, par la République fédérale d'Allemagne (Vol. LXX, 1987, Series B, Supplement 1)

1982

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1982 - POLOGNE - C087, C098** (Clos)

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 (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la Convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

(Vol. LXVII, 1984, Series B, Special Supplement)

1981

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1983 - REPUBLIQUE DOMINICAINE et HAÏTI - C029, C087, C095, C098, C105** (Clos)

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner l'observation par la République dominicaine et Haïti de certaines conventions internationales du travail concernant l'emploi de travailleurs haïtiens dans les plantations de canne à sucre de la République dominicaine

(Vol. LXVI, 1983, Series B, Special Supplement)

1978

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1978 - PANAMA - C023, C053, C068** (Clos)

Plaintes du gouvernement de la France relatives à l'observation par le Panama de la convention (n° 53) sur les brevets de capacité des officiers, 1936, et de la convention (n° 23) sur le rapatriement des marins, 1926, et de la convention (n° 68) sur l'alimentation et le service de table (équipage des navires), 1946

(GB.207/6/6):(GB.208/21/10):(GB.209/3/11):(GB.210/7/29):(GB.211/5/9):(GB.213/6/3):(GB.214/5/5):(GB.219/16/6):
(GB.221/19/15):(GB.222/18/7):(GB.223/5/8):(GB.223/5/18):(GB.226/13/5)

1977

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1977 - ARGENTINE - C087** (Clos)

Plainte concernant l'observation par l'Argentine de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, présentée par un certain nombre de délégués à la 63e session (1977) de la Conférence internationale du Travail au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

(GB.203/19/42):(O.B. Vol. LXI, 1978, Series B, No. 1):(O.B. Vol. LXI, 1978, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LXI, 1978, Series B, No. 3):(O.B. Vol. LXII, 1979, Series B, No. 1):(O.B. Vol. LXII, 1979, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LXIII, 1980, Series B, No. 1):(O.B. Vol. LXIII, 1980, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LXIV, 1981, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LXIV, 1981, Series B, No. 3):(O.B. Vol. LXV, 1982, Series B, No. 3):(O.B. Vol. LXVI, 1983, Series B, No. 1):(O.B. Vol. LXVI, 1983, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LXVI, 1983, Series B, No. 3)

1976

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1976 - URUGUAY - C087, C098** (Clos)

Plainte concernant l'observation par l'Uruguay 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 un certain nombre de délégués à la 61e session de la Conférence internationale du Travail (1976) en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

(GB.200/17/44):(O.B. Vol. LX, 1977, Series B, No. 1):(O.B. Vol. LX, 1977, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LX, 1977, Series B, No. 3):(O.B. Vol. LXI, 1978, Series B, No. 1):(O.B. Vol. LXI, 1978, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LXI, 1978, Series B, No. 3):(O.B. Vol. LXII, 1979, Series B, No. 1):(O.B. Vol. LXII, 1979, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LXII, 1979, Series B, No. 3):(O.B. Vol. LXIII, 1980, Series B, No. 1)

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1976 - PANAMA - C055** (Clos)

Plainte concernant l'observation par le Panama de la convention (n° 55) sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936, présentée par le gouvernement de la France

(GB.201/23/17):(GB.201/23/41):(GB.202/7/15)

1975

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1975 - BOLIVIE - C087** (Clos)

Plainte concernant l'observation par la Bolivie de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, présentée par un certain nombre de délégués à la 60e session (1975) de la Conférence internationale du Travail au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

(GB.198/6/4):(GB.198/6/5):(O.B. Vol. LX, 1977, Series B, No. 1):(O.B. Vol. LX, 1977, Series B, No. 2):(O.B. Vol. LX, 1977,

1974

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1975 - CHILI - C001, C111** (Clos)

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner l'observation par le Chili de la convention (no. 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, et de la convention (no. 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958
(Report of the Commission, ILO, 1975)

1968

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1968 - GRECE - C087, C098** (Clos)

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 (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la Convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
(Vol. LIV, 1971, No. 2, Special Supplement)

1962

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1963 - LIBERIA - C029** (Clos)

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 déposée par le gouvernement du Portugal au sujet de l'observation par le gouvernement du Libéria de la convention (no. 29) sur le travail forcé, 1930
(O.B., Vol. XLVI, 1963, No. 2, Supplement II)

1961

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1962 - PORTUGAL - C105** (Clos)

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 déposée par le gouvernement du Ghana au sujet de l'observation par le gouvernement du Portugal de la convention (no. 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957
(Vol. XLV, 1962, No. 2, Supplement II)

1934

▶ **PLAINTÉ (article 26) - 1934 - INDE - C001** (Clos)

Plainte concernant l'application dans l'Inde de la convention (n° 1) sur la durée de travail (industrie), 1919, présentée par le délégué des travailleurs de l'Inde
(O.B. Vol. XX, No.1, 1935, p.15)