



PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Améliorations possibles
des activités normatives de l'OIT****a) Préparation des conventions internationales
du travail: questionnaire et recueil
de bonnes pratiques rédactionnelles**

Tout instrument nouveau ou révisé devrait être utile, réaliste et, dans le cas d'une convention, ratifiable. Cela implique certaines considérations aux différents stades du travail préparatoire, au cours de la négociation de l'instrument, ainsi qu'aux stades de la rédaction et de l'adoption (GB.277/LILS/2, paragr. 16).

1. A sa 283^e session, le Conseil d'administration a procédé à un examen des mesures qui ont été prises pour apporter aux activités normatives les améliorations rendues nécessaires par les profonds changements qui se sont opérés au niveau mondial depuis la fin des années quatre-vingt. L'amélioration étant un processus continu qui ne peut à aucun moment être considéré comme terminé, le Conseil a précisé les tâches qui restaient à accomplir, compte tenu des thèmes abordés au cours des huit dernières années, et a défini un calendrier pour l'examen des points soulevés. C'est ainsi qu'il a décidé qu'il examinerait, à la présente session, les trois questions suivantes:
 - a) *les dispositions finales des conventions* et, en particulier, les différentes options qui se présentent en ce qui concerne notamment les conditions d'entrée en vigueur et de dénonciation des conventions;
 - b) l'opportunité – et le coût – de l'élaboration d'un *code de bonnes pratiques rédactionnelles utilisable* par le Bureau, les membres des commissions techniques et les comités de rédaction, tout au long du processus de rédaction et d'édition, pour améliorer la qualité et la cohérence des textes. Ce code pourrait être soumis à l'approbation du Conseil d'administration;
 - c) la préparation et la formulation des *questionnaires prévus aux articles 38 1) et 39 1)* du Règlement de la Conférence qui sont adressés aux mandants au début du processus d'élaboration de nouvelles normes et qui déterminent très largement la structure et le contenu final du texte.

2. Le présent document examine les points relatifs au questionnaire prévu aux articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence¹ et au «code de bonnes pratiques rédactionnelles». Les points relatifs aux dispositions finales types sont présentés dans le document LILS/1/2.
3. Bien que ces trois questions soient indépendantes les unes par rapport aux autres, les réponses qui y sont apportées ont une incidence sur le résultat final du processus d'adoption des normes, comme le rappelle la citation du rapport du Conseil d'administration placée en exergue. Il a paru nécessaire, pour permettre au Conseil d'en mesurer l'impact et les conséquences, de les replacer précisément dans la procédure établie par le Règlement de la Conférence internationale du Travail pour l'adoption des normes.

I. Rappel: la procédure d'adoption des normes internationales du travail

4. Entre la décision du Conseil d'administration d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail une question relative à l'adoption de conventions ou de recommandations et l'adoption par la Conférence des instruments, les délais sont habituellement de quarante mois (procédure de double discussion). Ces délais peuvent être réduits à vingt-huit si le Conseil d'administration fait usage des dispositions de l'article 10, paragraphe 4, de son Règlement (procédure de simple discussion). La consultation des Membres, notamment à travers le questionnaire, s'inscrit dans ces délais.
5. La procédure retenue, qu'il s'agisse d'une double ou d'une simple discussion, comprend deux phases distinctes:
 - une phase préparatoire au cours de laquelle le Bureau a la responsabilité de mener à bien des consultations sur la forme et le contenu des futurs instruments avec les mandants de l'OIT (articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence). Le Bureau soumet aux gouvernements un rapport sur la question accompagné d'un *questionnaire* établi en vue de recueillir les vues des Membres sur la forme et le contenu des futurs instruments. Les gouvernements sont invités à répondre et à recueillir les avis des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs. Sur la base des réponses reçues, le Bureau prépare un projet de conclusions (double discussion) ou un projet d'instrument (simple discussion) qui est soumis pour examen à la Conférence;
 - une phase d'examen des textes au terme de laquelle la Conférence va procéder à l'adoption, sur une base tripartite, d'un (ou plusieurs) instrument(s), convention ou recommandation (article 40 du Règlement de la Conférence). Le temps consacré à cette phase est réduit; un maximum de 19 séances est disponible par session de la Conférence (séances de nuit exclues) pour les travaux de commission, auxquelles s'ajoutent une douzaine d'heures dévolues aux comités de rédaction de commissions et de la Conférence.
6. La commission technique constituée par la Conférence pour examiner la question susceptible de faire l'objet d'une convention ou d'une recommandation examine les projets préparés par le Bureau sur la base des réponses des mandants au *questionnaire*, ainsi que les amendements à ces projets présentés par ses membres. Elle propose à l'adoption de la Conférence un projet, préalablement soumis au comité de rédaction de la commission concernée (article 59 du Règlement). Le comité de rédaction de la commission a pour

¹ Ces dispositions figurent en annexe.

mission de préparer les deux textes, anglais et français, faisant également foi du ou des instruments, de résoudre les problèmes d'ordre rédactionnel qui lui ont été expressément soumis par la commission et de veiller à la cohérence juridique et linguistique des deux textes en signalant éventuellement à la commission les difficultés juridiques et rédactionnelles rencontrées et les solutions proposées pour y remédier.

7. Enfin, le Comité de rédaction de la Conférence (article 6 du Règlement de la Conférence) établit les textes définitifs qui seront soumis à la Conférence pour adoption en incluant les *dispositions finales types*.

II. Le questionnaire prévu aux articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence

8. Le questionnaire est un des instruments permettant de recueillir les opinions des mandants constitutionnels de l'OIT sur les projets de conventions ou de recommandations qui ont été inscrits à l'ordre du jour de la Conférence par le Conseil d'administration. Lors de la discussion du rapport du Directeur général à la Conférence, à la 81^e session de la Conférence internationale du Travail², quelques commentaires ont porté sur les questionnaires dont la préparation, selon des opinions concordantes, devait être améliorée. En substance, les questionnaires préparés par le Bureau seraient trop longs et trop détaillés; le nombre important de réponses conduirait à la préparation d'instruments trop détaillés. En outre, des suggestions avaient été faites selon lesquelles les questionnaires devraient être limités aux principes généraux et aux considérations essentielles en laissant à leurs destinataires, s'ils le souhaitent, le soin de proposer des éléments additionnels. Enfin, les membres employeurs de la Commission de l'application des normes de la Conférence avaient suggéré que des consultations informelles aient lieu avec les rédacteurs du questionnaire. Ces consultations devraient anticiper les points de divergence et l'on pourrait également envisager un débat au Conseil d'administration sur les points à inclure dans le questionnaire³.
9. Certaines de ces remarques et suggestions ont été prises en compte par le Bureau dans la préparation et la rédaction des questionnaires envoyés aux Membres ces dernières années. Il est cependant souhaitable que le Conseil puisse donner au Bureau des indications claires sur les mesures à prendre pour améliorer la consultation des Membres par le biais du questionnaire de manière à ce qu'elles puissent être mises en œuvre plus systématiquement.
10. Le Directeur général dans un rapport subséquent avait rappelé que «le Bureau, conformément à l'article 39 du Règlement de la Conférence, se trouve souvent livré à lui-même pour préparer un rapport et un questionnaire qui dessinent de manière déjà très précise la structure et le contenu et le contour de l'instrument. Il est naturellement tout à fait dans les fonctions constitutionnelles du Bureau d'assumer une telle responsabilité. Il

² *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre*, Rapport du Directeur général, CIT, 81^e session, Genève, 1994.

³ Document GB. 261/LILS/3/1, paragr. 21.

est cependant regrettable qu'il ne puisse pas bénéficier d'orientations préalables au sujet des questions jugées essentielles»⁴.

- 11.** Chacun s'accorde sur le fait que le contenu des conventions est une des conditions à une large ratification par les Etats Membres. Si, au moment de son adoption, une convention ne peut sans doute pas, sauf exception dont la convention sur les pires formes de travail des enfants est la manifestation la plus éclatante, être ratifiée universellement compte tenu des disparités de développement économique et social, elle a cependant pour vocation d'être la plus largement ratifiée possible dans l'immédiat. D'où la nécessité de recueillir sur une base universelle les opinions des Membres. A cet égard, si le questionnaire n'est pas le seul moyen de consulter les Membres, il importe de remarquer qu'il demeure le moyen le moins coûteux pour rendre possible, au moins formellement, une consultation universelle sur les futurs instruments. La question est de savoir si cette possibilité est utilisée pleinement et quels en sont les résultats.
- 12.** En moyenne, la moitié des Membres répondent dans les délais fixés aux questionnaires; le tableau ci-dessous donne des indications sur les réponses reçues dans les délais fixés les cinq dernières années ainsi que sur le pourcentage de commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs communiqués avec les réponses du gouvernement.

	1998 (en %)	1999 (en %)	2000 (en %)	2001 (en %)	2002 (en %)
Taux de réponse	62	61	48	51	42
Commentaires employeurs/travailleurs	37	33	33	34	22

- 13.** Le nombre de réponses des gouvernements dans les décennies précédentes est semblable, comme le montre le tableau ci dessous:

1972 (en %)	1982 (en %)	1992 (en %)	2002 (en %)
57	55	44	42

- 14.** Ce sont généralement les mêmes Membres qui répondent à tous les questionnaires en vertu des articles 38 et 39 du Règlement. Les variations qui peuvent être notées dans les taux de réponse peuvent s'expliquer par l'intérêt, plus ou moins grand, que le sujet normatif proposé suscite auprès des Membres: tel est manifestement le cas en 1998 (pires formes de travail des enfants) et en 1999 (protection de la maternité), mais également en 1972 (âge minimum) et en 1982 (handicapés). En outre, il est plus que probable que la mobilisation des ressources du Bureau, tant au siège que dans les bureaux extérieurs, facilite l'obtention de réponses, notamment dans le cas des pays dont l'infrastructure administrative ou les ressources humaines ne permettent pas toujours de mener les études nécessaires pour donner des réponses pertinentes au questionnaire. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les conventions traitent de sujets qui ne présentent pas toujours le même intérêt pour les ministères avec lesquels le Bureau dispose de lignes de communication établies ou même qui concernent des départements ministériels ayant une connaissance limitée de l'activité de l'Organisation internationale du Travail. L'envoi d'une réponse au questionnaire relatif à ces instruments dépendra pour une part de cet intérêt ou de cette connaissance.

⁴ *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général, CIT, 85^e session, Genève, 1997, annexe, p. 77.

15. La décision du Conseil d'administration d'inscrire un sujet normatif à l'ordre du jour de la Conférence est fondée sur un rapport succinct établissant les raisons pour lesquelles le Bureau est d'avis que tel ou tel sujet pourrait faire l'objet d'un instrument international⁵. Les premières questions posées aux Membres portent sur le point de savoir s'il est nécessaire d'adopter un instrument sur le sujet et quelle devrait être la forme de cet instrument alors que le rapport sur la législation et la pratique n'explique pas toujours la portée, le contenu et la forme des instruments envisagés.
16. Les perfectionnements au questionnaire pourraient résulter d'une insertion plus appropriée de celui-ci dans le processus normatif, d'une modification de la forme qu'il revêt, voire d'un effort supplémentaire quant à la rédaction de son contenu, dans le sens de la simplification. Par ailleurs, il importe d'examiner comment le rendement du questionnaire pourrait être amélioré par l'utilisation des ressources des bureaux décentralisés ou des technologies de l'information.

Revoir la place du questionnaire prévu aux articles 38 et 39 dans le processus normatif?

17. Il s'agit d'examiner les possibilités d'organiser des consultations préalables, en amont du questionnaire. Le questionnaire pourrait être mis au point à la suite d'une discussion préliminaire soit qui n'est pas spécifiquement prévue à cette fin (discussion générale, discussion dans le cadre d'une approche intégrée) mais dont les résultats pourraient être utilisés afin d'optimiser le questionnaire, soit spécifiquement conçue pour donner des orientations en ce sens (conférence ou réunion technique préparatoire).

Discussion générale

18. Une discussion générale précédant l'adoption de normes en simple ou double discussion pourrait conduire à une meilleure préparation du questionnaire et, de ce fait, de l'instrument adopté. En matière d'adoption de nouvelles normes, cette procédure a été suivie pour la première fois en 1947. La question inscrite à l'ordre du jour pour discussion générale était celle de la liberté d'association et des relations industrielles, et le premier point de discussion proposé dans le rapport préparé par le Bureau concernait l'opportunité d'élaborer un projet de convention internationale concernant la liberté syndicale. L'année suivante, la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, a été adoptée selon une procédure de simple discussion. L'adoption de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, a également fait suite à cette discussion générale, mais à l'issue d'une procédure de double discussion, un questionnaire ayant été envoyé à cette occasion aux Membres. Ce questionnaire avait été élaboré à partir d'une liste de points préparée par le Bureau⁶, examinée et amendée par la commission technique de la Conférence⁷ dont le rapport a été adopté par la Conférence.

⁵ La question de l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de sujets normatifs a fait l'objet de nombreuses discussions au Conseil d'administration. Voir notamment documents GB.268/3 (mars 1997) et GB.270/2 (nov. 1997).

⁶ CIT, 30^e session, 1947, rapport VII, *Liberté d'association et relations industrielles*, pp. 135 et ss.

⁷ CIT, 30^e session, 1947, *Compte rendu des travaux*, annexe X, «Liberté d'association et relations industrielles», pp. 547-548 et 559-560.

19. Le Conseil d'administration a eu l'occasion de préciser que, dans l'hypothèse où la discussion générale aboutirait à une décision de la Conférence d'élaborer un projet d'instrument international en la matière, cette discussion générale pourrait être considérée comme une première discussion, la deuxième discussion en vue de l'adoption d'un instrument ayant lieu l'année suivante. Si ce mécanisme a été utilisé, contrairement à celui de la conférence préparatoire, force est de constater que peu de discussions générales ont été suivies par la révision d'un instrument. On peut citer néanmoins la discussion générale de 1994 sur le rôle des agences privées dans le fonctionnement des marchés du travail, qui a été suivie en 1997 par l'adoption de la convention (n° 181) concernant les agences d'emploi privées, 1997, portant révision de la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, après une simple discussion. La discussion générale avait été proposée par le Bureau en raison de la controverse existant au sujet des agences d'emploi privées. Cette discussion a permis à la fois de débloquer la situation, un consensus s'étant dégagé en faveur d'une révision substantielle de la convention n° 96, et d'établir de manière précise les objectifs que devrait poursuivre la norme révisée⁸. Le questionnaire préparé conformément à l'article 38 du Règlement dans ce cas précis a expressément pris en compte les conclusions de la discussion générale de manière à répondre aux objectifs dégagés lors de celle-ci⁹.

Approche intégrée

20. L'approche intégrée pourrait conduire à un résultat similaire si le plan d'action, dont l'adoption par la Conférence est prévue, dégage des orientations générales sur le contenu de l'instrument ou des instruments dont l'adoption pourrait être envisagée au terme de la discussion. Il semble relever du simple bon sens en effet que, pour assurer la pertinence d'éventuelles normes nouvelles ou révisées dans un domaine donné, de même que la cohérence d'ensemble du résultat, il est indispensable, préalablement à l'inscription à l'ordre du jour d'une nouvelle question normative dans un domaine déterminé, de procéder à un examen en profondeur des instruments dont l'Organisation dispose déjà dans ledit domaine. Les informations recueillies au cours des trois étapes du processus pourraient être prises en considération – au moins a posteriori, c'est-à-dire à partir du moment où le Conseil d'administration prend une décision d'inscrire un sujet normatif à l'ordre du jour de la Conférence – pour optimiser le questionnaire. Pour mémoire, les points pertinents de ces trois étapes sont rappelés ci-dessous.
21. La première étape est celle d'un inventaire complet de la situation dans le domaine considéré, auquel le Bureau doit procéder conformément aux directives fixées par le Conseil. Cet inventaire doit permettre de mieux apprécier en particulier: i) dans quelle mesure les normes internationales existant dans le domaine considéré, au sein de l'Organisation et, le cas échéant, à l'extérieur, laissent subsister des lacunes qui devraient être comblées; ii) dans quel sens devrait se faire une révision dont le principe aurait été arrêté par le Conseil sur la base des travaux du Groupe de travail sur la politique de révision des normes; iii) le cas échéant, dans quelle mesure il peut exister, dans le domaine considéré, non pas tant des lacunes qu'un chevauchement (par exemple entre normes générales et sectorielles) qui appellerait peut-être un effort de «consolidation».

⁸ CIT, 85^e session, 1997, rapport IV (2), *Révision de la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée)*, 1949, p. 133.

⁹ CIT, 85^e session, 1997, rapport IV (1). Le taux de réponse au questionnaire a été de 42 pour cent, ce qui tendrait à accréditer l'idée que la forme du questionnaire compte moins que l'intérêt objectif que peut revêtir le sujet pour un nombre important de Membres.

22. La deuxième étape sera celle de la discussion tripartite universelle de cet inventaire au sein d'une commission technique de la Conférence, dans le cadre d'une question spécifique placée à l'ordre du jour de la Conférence par le Conseil. La discussion à la Conférence aura pour but d'établir un plan d'action qui pourrait identifier, dans le domaine considéré, les nouveaux sujets normatifs potentiels, en s'efforçant de préciser l'objet général et la forme des normes envisageables, y compris en matière de révision. L'expérience récente a en effet confirmé qu'il ne suffit pas d'identifier les besoins de révision sur la base de critères formels pour placer les questions correspondantes à l'ordre du jour; il est essentiel, avant de s'engager dans cette voie, d'être bien au clair quant à l'objet et la portée spécifiques de cette révision. Le choix entre convention et recommandation et la détermination du niveau de protection fait également, on le sait, l'objet de bien des débats depuis de nombreuses années. Mais, au lieu de débattre dans l'abstrait des mérites respectifs des conventions et des recommandations, cette discussion tripartite devrait permettre, avant d'inscrire un sujet éventuel à l'ordre du jour, de se faire une idée plus concrète, même si elle reste préliminaire, de la forme de l'action normative la plus indiquée pour atteindre le résultat recherché (celle d'une convention, d'un protocole ou d'une recommandation, y compris une recommandation autonome, par exemple pour les besoins d'une consolidation). La discussion pourrait aussi, le cas échéant, identifier les questions qui, en raison par exemple de leur niveau de technicité ou de la rapidité des évolutions technologiques, n'ont pas leur place dans des conventions ou recommandations.
23. Dans une troisième étape, il appartiendrait au Conseil, dans la mesure où la Conférence n'userait pas de la faculté ouverte en vertu de l'article 16, paragraphe 3, de la Constitution, de tirer les conséquences spécifiques de ce débat quant aux actions normatives ou autres à engager et, en particulier, la question de savoir quand et en quels termes un sujet serait placé à l'ordre du jour de la Conférence en vue de l'adoption d'instruments.
24. Au terme de ce processus, la pertinence du choix ayant été établie et l'objectif recherché par l'adoption de futurs instruments étant clairement identifié sur la base de discussions tripartites tant à la Conférence qu'au Conseil, le Bureau devrait disposer des orientations préalables permettant l'élaboration d'un questionnaire mieux ciblé. La décision du Conseil d'administration d'inscrire à l'ordre du jour de la 91^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2003) un point intitulé «Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail: étude approfondie en vue de l'adoption d'un plan d'action» répond au schéma rappelé ci-dessus. En examinant les suites à donner à cette étude approfondie, le Conseil d'administration, à sa 288^e session (novembre 2003), pourrait également donner des indications sur l'orientation du ou des questionnaires qui devraient être préparés par le Bureau en vertu des articles 38 ou 39 du Règlement de la Conférence, ainsi que sur l'aménagement du calendrier de préparation qui pourrait être nécessaire.

Conférence technique préparatoire

25. A la différence des deux processus décrits ci-dessus, les deux processus rappelés ci-dessous sont expressément prévus pour la préparation d'une action normative. Lors de la discussion relative à l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence, le Conseil peut, en vertu de l'article 10, paragraphe 3, de son Règlement, décider que la question doit être soumise à une conférence technique préparatoire qui lui fera rapport préalablement à l'inscription de la question à l'ordre du jour. Le Conseil peut également décider de convoquer une conférence technique préparatoire au moment où il inscrit la question à l'ordre du jour. La date, la composition et le champ des travaux de la Conférence sont décidés par le Conseil. L'examen par une conférence technique préparatoire permettrait de préciser la forme et le contenu des instruments envisagés et de répondre à la question de savoir quelle valeur ajoutée une action normative apporterait à la réalisation des objectifs de l'Organisation. Elle permettrait également de recueillir les

orientations nécessaires à la rédaction du questionnaire à partir d'une esquisse figurant dans le rapport qui ne serait pas destinée à faire l'objet d'amendements, l'esquisse servant exclusivement à préciser les points sur lesquels un consensus semble pouvoir se dessiner.

26. L'importance des conférences préparatoires a été consacrée dans la Constitution en 1946. L'article 14, paragraphe 2, de la Constitution les considère comme un des moyens permettant d'«assurer une sérieuse préparation technique et une consultation appropriée des Membres principalement intéressés» avant l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence. L'article 38 du Règlement de la Conférence, relatif à la procédure de simple discussion, précise au paragraphe 4 les conséquences de la convocation d'une conférence technique préparatoire en matière de préparation des questionnaires et rapports: le Conseil d'administration peut inviter le Bureau soit à préparer un rapport et un questionnaire qui seront soumis aux Membres, soit à rédiger directement, sur la base des travaux de la conférence technique préparatoire, le rapport définitif contenant les projets d'instruments. Ce dernier cas de figure résout radicalement le problème en supprimant l'étape du questionnaire.
27. Cette méthode n'a jamais été utilisée jusqu'à présent. Si elle présente l'inconvénient d'allonger le processus de production des normes, sous réserve d'un aménagement possible du calendrier de préparation des rapports, elle pourrait cependant être envisagée à l'avenir dans des cas où l'inscription d'un point à l'ordre du jour de la Conférence pour de nouveaux instruments n'a pas fait apparaître d'orientations suffisamment claires ou communes aux trois groupes.

Réunion technique préparatoire

28. Une variante de cette solution pourrait consister dans la convocation par le Conseil d'administration d'une réunion technique préparatoire qui revêtirait un caractère moins formel que la conférence technique préparatoire. La composition de cette réunion ainsi que son mandat seraient fixés par le Conseil d'administration sur une base ad hoc. Cette réunion remplirait sensiblement les mêmes fonctions que la conférence technique préparatoire mais avec une composition plus étroite (réunions d'experts tripartites par exemple).
29. Aucune de ces solutions n'impliquerait une modification du Règlement de la Conférence ou du Conseil dans la mesure où le questionnaire n'est pas «déplacé» mais où le processus normatif est enrichi des apports que des consultations larges sur les grandes lignes des futurs instruments peuvent donner au Bureau pour servir au mieux les intérêts des Membres.
30. Ces différents processus utilisés pour améliorer le questionnaire et, de ce fait, la qualité des instruments adoptés contribuent à ajouter une étape préliminaire au processus d'adoption des instruments internationaux. Il faut souligner à cet égard que ce système ne prive pas le Conseil d'administration de la prérogative qui lui revient de placer une question à l'ordre du jour de la Conférence de sa propre initiative pour faire face à un besoin spécifique. Ainsi, le Conseil pourra, lorsqu'une question entièrement nouvelle surgit (élimination des pires formes de travail des enfants, révision de la convention sur les pièces d'identité des gens de mer, pour prendre deux exemples dans un récent passé), procéder à un examen plus rapide de cette question en vue de son inscription à l'ordre du jour d'une session rapprochée de la Conférence pour une action normative.

Améliorer la forme et le contenu du questionnaire?

- 31.** Comme rappelé ci-dessus, des efforts ont déjà été entrepris pour améliorer le contenu des questionnaires. Ces efforts doivent se poursuivre dans le sens d'une rédaction plus claire des questions posées afin d'en éliminer les ambiguïtés, d'éviter les réponses «fermées» en appelant à des commentaires des gouvernements et des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs. Le questionnaire pourrait être produit avec deux cases destinées à indiquer l'acceptation ou la non-acceptation des propositions soumises et suffisamment d'espace pour formuler d'autres propositions. Compte tenu de la difficulté de recueillir des orientations claires sur le contenu des instruments envisagés, difficulté à laquelle les solutions présentées ci-dessus pourraient remédier, il n'a pas été possible jusqu'à présent de réduire le questionnaire aux seules questions générales en laissant le soin aux destinataires de le compléter si nécessaire. Une meilleure préparation «en amont» devrait permettre de réduire l'ampleur du questionnaire pour se concentrer sur les points qui n'auraient pas été abordés ou suffisamment débattus lors de la phase préparatoire.
- 32.** Une autre approche pourrait consister à transformer le questionnaire en adoptant une procédure de consultation plus proche de celle utilisée pour la négociation d'accords internationaux dans d'autres enceintes. La genèse d'autres instruments s'amorce souvent à partir d'un schéma de leur contenu possible, complété en cours de négociation par des propositions de texte qui sont communiquées aux autres parties. L'Organisation internationale du Travail procède différemment. Les propositions sont présentées sous forme de questions, ce qui ne permet pas toujours de visualiser le futur dispositif. Rien n'empêcherait d'engager l'exercice en provoquant des réactions à des propositions de texte plutôt qu'en posant des questions qui doivent être converties en projet de texte. Cela donnerait aux mandants une première idée des textes qui pourraient résulter de l'exercice tout en leur offrant la possibilité de proposer d'autres formulations avant la tenue des débats à la Conférence, sans préjudice des amendements qu'ils pourraient souhaiter présenter lors des travaux de la commission.
- 33.** Enfin, si l'approche précédente apparaît trop radicale en ce qu'elle impliquerait une suppression du questionnaire et exigerait des fonctionnaires nationaux des compétences en matière de rédaction de textes juridiques, c'est-à-dire créant des droits et des obligations, il serait possible de conserver l'approche du questionnaire en accompagnant celui-ci d'une «maquette», d'un modèle d'instrument, de manière à permettre cette visualisation évoquée dans le paragraphe précédent. Cette solution a été mise en œuvre une première fois avec le questionnaire relatif aux conditions d'emploi des travailleurs des plantations qui était accompagné d'une série de dispositions possibles à inclure dans un futur instrument¹⁰. Le questionnaire sur la mise au point d'un système plus sûr d'identification des gens de mer utilise de manière plus systématique la même technique en présentant, après un questionnaire rédigé selon les propositions figurant au paragraphe 31, un «avant-projet de dispositions éventuelles» destiné à illustrer comment les propositions formulées sous forme de question, si elles sont jugées acceptables, pourraient se traduire en dispositions juridiques¹¹. Les réponses à ce questionnaire seront examinées avec soin par le Bureau pour évaluer l'impact de cette présentation.

¹⁰ CIT, 40^e session, 1957, rapport VIII (1).

¹¹ CIT, 91^e session, 2003, rapport VII (1), *Mise au point d'un système plus sûr d'identification des gens de mer*, p. 51.

Optimisation du rendement du questionnaire

Utilisation des ressources du Bureau au service des mandants

34. L'enjeu sous-tendu par les réponses au questionnaire n'est pas toujours perçu clairement par les mandants. Or le questionnaire – et les réponses qui y sont apportées – oriente la forme et le contenu des futurs instruments. Les spécialistes des normes dans les différentes régions et sous-régions pour les gouvernements, de même que les spécialistes d'ACT/EMP et d'ACTRAV pour les organisations d'employeurs et de travailleurs pourraient rappeler les enjeux (et les délais à respecter pour qu'il puisse être tenu compte des réponses) et apporter une aide technique aux personnes responsables des réponses au questionnaire dans les services et organisations qu'ils assistent. A cet égard, l'article 5 de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, prévoit que les employeurs et les travailleurs doivent être consultés sur les réponses des gouvernements aux questionnaires sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence.

Questionnaire en ligne

35. Pour faciliter les réponses au questionnaire, il serait possible de permettre que les Membres apportent leurs réponses et les éventuels commentaires des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs en ligne. Le Bureau serait en mesure de développer cette facilité, à titre d'essai, pour un futur questionnaire, par exemple celui sur le secteur de la pêche qui doit être envoyé aux Membres prochainement. Le Conseil serait informé des résultats de cette expérience et pourrait, au vu de ceux-ci, décider de la généralisation de ce procédé qui n'exclurait pas, bien entendu, des modalités de réponse au questionnaire par les voies habituelles.
36. *La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration d'inviter le Bureau à lui présenter, à sa 288^e session (novembre 2003), des propositions élaborées à la lumière des discussions et tenant compte des expériences.*

III. Un code de bonnes pratiques rédactionnelles

37. Les conventions internationales du travail sont des instruments juridiques destinés à créer des droits et des obligations une fois qu'elles ont été ratifiées par les Etats Membres. La qualité de leur rédaction revêt une grande importance pour leur application future. Quant aux recommandations internationales du travail, leur utilisation par les Membres comme possible source d'inspiration pour la définition et la mise en œuvre de politiques sociales rend tout aussi nécessaire une rédaction précise et exacte. Or il arrive que la Conférence adopte des dispositions dont les possibilités d'application pratique ou la rigueur juridique sont discutables ou encore dont les écarts de forme compromettent l'homogénéité rédactionnelle d'un corpus normatif de l'Organisation et dont l'inclusion provoque des débats longs et stériles au comité de rédaction.
38. Comme indiqué plus haut, la rédaction des instruments dépend pour une part du questionnaire et des amendements adoptés conformément aux dispositions de l'article 63 du Règlement de la Conférence. Le texte adopté par la commission technique de la Conférence au terme de cette procédure d'amendement est ensuite confié au comité de rédaction de la commission prévu à l'article 59 du Règlement.

39. Bien que la fonction de ce comité de rédaction soit définie par le Règlement, il existe parfois une certaine confusion voire une méfiance parmi les délégués quant à son rôle. La préoccupation légitime des délégués est de maintenir intactes des solutions de compromis obtenues lors des débats en commission. Ces solutions doivent être examinées par les comités de rédaction dans le contexte plus large du corpus normatif élaboré au fil du temps conformément à un certain nombre de règles de rédaction destinées à préserver la cohérence des instruments dans leur ensemble. Une des difficultés réside dans le fait que ces règles de rédaction ne sont pas codifiées et largement reconnues par les délégués.
40. Il incombe au comité de rédaction de conserver dans leur substance les résultats des travaux des commissions tout en les examinant du point de vue de la clarté et de la forme. Si la formulation d'une disposition s'avère peu claire, elle devrait pouvoir être renvoyée à la commission technique pour une discussion plus approfondie. Dans les faits, ce renvoi est difficile voire impossible pour des raisons pratiques. La réduction de la durée de la Conférence ne permet plus à la commission technique d'ouvrir de nouveau une discussion de fond après la réunion du comité de rédaction sous peine de compromettre l'adoption de son rapport dans les temps qui permettent à la Conférence de l'examiner. En outre, en ce qui concerne la forme, il serait utile que les commissions techniques et leurs membres au comité de rédaction puissent disposer des règles de base lors de leurs travaux afin de prévenir autant que possible les difficultés. Le fait de disposer à l'avance de ces informations permettrait de gagner du temps et d'améliorer la qualité.
41. Un code de bonnes pratiques rédactionnelles pourrait comprendre des indications, illustrées d'exemples tirés des conventions à jour, notamment sur:
- les modalités de rédaction des préambules;
 - la manière de se référer à d'autres instruments internationaux;
 - la manière d'éviter les redites entre une convention et la recommandation qui la complète;
 - les expressions à utiliser (ou à éviter) en particulier pour tenir compte de la dimension sexospécifique;
 - la terminologie de base et les définitions des termes fréquemment utilisés;
 - les traductions dans les deux langues officielles d'un certain nombre d'expressions courantes;
 - les clauses de souplesse.
42. Le code de bonnes pratiques rédactionnelles pourrait être soumis au Conseil d'administration comme le sont les codes de bonne conduite adoptés par le BIT afin qu'il fasse autorité et soit largement utilisé.

43. *La commission voudra sans doute proposer au Conseil d'administration de demander au Bureau de préparer une évaluation du coût de l'élaboration d'un code de bonnes pratiques rédactionnelles pour les conventions et recommandations internationales du travail et de présenter, compte tenu des opinions émises lors de la discussion, un document relatif au contenu du code à la 288^e session du Conseil d'administration.*

Genève, le 17 février 2003.

Points appelant une décision: paragraphe 36;
 paragraphe 43.

Annexe 1

Règlement de la Conférence internationale du Travail

Article 6

Comité de rédaction de la Conférence

1. La Conférence constitue, sur la base des désignations proposées par la Commission de proposition, un Comité de rédaction de la Conférence, composé d'au moins trois personnes, qui peuvent ne pas être délégués ou conseillers techniques à la Conférence.
2. Le Comité de rédaction de commission constitué par chaque commission, conformément à l'article 59, paragraphe 1, du Règlement, est adjoint au Comité de rédaction de la Conférence chaque fois qu'un texte de convention ou de recommandation est présenté en projet à la Conférence par la commission dont il s'agit.
3. Le Comité de rédaction de la Conférence remplit les fonctions qui lui sont confiées par les règles de procédure concernant les conventions et recommandations (section E) et par les règles concernant la procédure d'amendement de la Constitution de l'Organisation (section F); il est, d'une façon générale, chargé de donner la forme de conventions et de recommandations aux décisions adoptées par la Conférence et d'assurer la concordance des versions anglaise et française des textes de tous les instruments formels soumis à la Conférence pour être adoptés par elle.

Article 38

Stades préparatoires de la procédure de simple discussion

1. Lorsqu'une question est régie par la procédure de simple discussion, le Bureau international du Travail communique à tous les gouvernements, de telle manière qu'il leur parvienne dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée, un rapport sommaire sur cette question contenant un exposé de la législation et de la pratique dans les différents pays et accompagné d'un questionnaire établi en vue de l'élaboration de conventions ou de recommandations. Ce questionnaire demande aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses et de donner des réponses motivées. Ces réponses devraient parvenir au Bureau aussitôt que possible et en tout cas onze mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée. Dans le cas 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.
2. Sur la base des réponses reçues, le Bureau rédige un rapport définitif contenant éventuellement une ou plusieurs conventions ou recommandations. Ce rapport est communiqué aussitôt que possible aux gouvernements par le Bureau, lequel fera tous ses efforts pour que ce rapport parvienne aux gouvernements quatre mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée.
3. Ces dispositions ne s'appliquent que dans les cas où la question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence vingt-six mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée. Si la question a été inscrite à l'ordre du jour moins de vingt-six mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée, il appartiendra au Conseil d'administration d'approuver un programme comportant des délais réduits; si le bureau du Conseil d'administration considère qu'il n'est pratiquement pas possible que le Conseil d'administration approuve un programme détaillé, il appartiendra au bureau du Conseil d'arrêter, d'accord avec le Directeur général, un tel programme comportant des délais réduits.
4. Si une question à l'ordre du jour fait l'objet d'une conférence technique préparatoire, le Bureau peut, suivant la décision prise à cet égard par le Conseil d'administration:
 - a) soit communiquer aux gouvernements un rapport sommaire et un questionnaire comme il est prévu au paragraphe 1 ci-dessus;

- b) soit rédiger directement, sur la base des travaux de la conférence technique préparatoire, le rapport définitif prévu au paragraphe 2 ci-dessus.

Article 39

Stades préparatoires de la procédure de double discussion

1. Lorsqu'une question est régie par la procédure de double discussion, le Bureau international du Travail prépare, aussitôt que possible, un rapport préliminaire exposant la législation et la pratique dans les différents pays, ainsi que tous les autres éléments d'information utiles, en même temps qu'un questionnaire. Ce rapport et ce questionnaire, demandant aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses et de donner des réponses motivées, sont adressés par le Bureau aux gouvernements de telle manière qu'ils leur parviennent dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée.
2. Les réponses devraient parvenir au Bureau aussitôt que possible et en tout cas onze mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée. Dans le cas 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.
3. Le Bureau rédige, sur la base des réponses reçues, un nouveau rapport indiquant les principales questions à considérer par la Conférence. Ce rapport est communiqué aussitôt que possible aux gouvernements par le Bureau, lequel fera tous ses efforts pour que ce rapport leur parvienne quatre mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée.
4. Ces rapports sont soumis à une discussion de la Conférence, soit en séance plénière, soit en commission. Si la Conférence décide que la question est susceptible de faire l'objet de conventions ou de recommandations, elle doit adopter des conclusions appropriées et peut décider:
 - a) soit d'inscrire la question à l'ordre du jour de la session suivante, conformément à l'article 16, paragraphe 3, de la Constitution;
 - b) soit de demander au Conseil d'administration d'inscrire la question à l'ordre du jour d'une session ultérieure.
5. Les dispositions énoncées aux paragraphes 1 à 4 ci-dessus ne s'appliquent que dans le cas où la question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu. Si la question a été inscrite à l'ordre du jour moins de dix-huit mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu, il appartiendra au Conseil d'administration d'approuver un programme comportant des délais réduits; si le bureau du Conseil d'administration considère qu'il n'est pratiquement pas possible que le Conseil d'administration approuve un programme détaillé, il appartiendra au bureau du Conseil d'arrêter, d'accord avec le Directeur général, un tel programme comportant des délais réduits.
6. Sur la base des réponses reçues au questionnaire visé au paragraphe 1 et en tenant compte de la première discussion par la Conférence, le Bureau prépare un ou plusieurs textes de conventions ou de recommandations et les communique aux gouvernements de telle manière qu'ils leur parviennent au plus tard deux mois à partir de la clôture de la session de la Conférence, en leur demandant de faire connaître, dans un délai de trois mois, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, les amendements ou observations éventuels qu'ils ont à présenter.
7. Sur la base des réponses reçues, le Bureau prépare un rapport final contenant les textes, amendés s'il y a lieu, des conventions ou des recommandations. Ce rapport est transmis par le Bureau aux gouvernements de manière qu'il leur parvienne trois mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée.
8. Les dispositions énoncées aux paragraphes 6 et 7 ci-dessus ne s'appliquent que dans le cas où un intervalle de onze mois s'écoule entre la date de clôture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion a eu lieu et la date d'ouverture de la session suivante de la Conférence. Si cet intervalle est inférieur à onze mois, il appartiendra au Conseil d'administration d'approuver un programme comportant des délais réduits; si le bureau du Conseil d'administration considère qu'il n'est pratiquement pas possible que le Conseil d'administration approuve un programme détaillé, il

appartiendra au bureau du Conseil d'arrêter, d'accord avec le Directeur général, un tel programme comportant des délais réduits.

Article 59

Comités de rédaction de commissions, sous-commissions

1. Chaque commission à laquelle la Conférence, conformément à l'article 40 des règles de procédure concernant les conventions et recommandations, renvoie comme base de discussion des textes de projets de convention ou de recommandation, constitue dans son sein, à l'une de ses premières séances, un comité de rédaction de commission composé d'un délégué gouvernemental, d'un délégué des employeurs et d'un délégué des travailleurs, ainsi que du ou des rapporteurs de la commission et du Conseiller juridique de la Conférence. Dans la mesure du possible, le comité de rédaction de commission devra comprendre des membres connaissant les deux langues officielles. Le comité de rédaction de commission peut être assisté par les fonctionnaires du secrétariat de la Conférence attachés à chaque commission comme experts pour le point de l'ordre du jour dont il s'agit. Ce comité de rédaction de commission sera adjoint au Comité de rédaction de la Conférence pour chaque projet de convention ou de recommandation présenté à la Conférence par la commission dont il s'agit.
2. Chaque commission peut constituer dans son sein des sous-commissions, après avoir dûment avisé chacun des trois groupes de la commission.
3. Le président de la commission assiste de droit aux séances du comité de rédaction de commission et des sous-commissions constituées par la commission.

Annexe 2

Règlement du Conseil d'administration

Article 10

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

1. Lorsque le Conseil d'administration est appelé à discuter, pour la première fois, une proposition d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, il ne peut, sauf assentiment unanime des membres présents, prendre de décision qu'à la session suivante.
2. Quand une question à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence implique la connaissance des législations des différents pays, le Bureau saisira le Conseil d'un exposé succinct des lois en vigueur et des principales modalités de leur application en ce qui concerne la question proposée. Cet exposé devra être soumis au Conseil avant qu'il prenne une décision.
3. Lorsqu'il examine l'éventualité d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration peut, s'il y a des circonstances spéciales qui le justifient, décider de soumettre cette question à une conférence technique préparatoire chargée de lui faire rapport sur cette question préalablement à son inscription à l'ordre du jour. Le Conseil d'administration peut également décider, dans les mêmes conditions, de convoquer une conférence technique préparatoire au moment où il inscrit une question à l'ordre du jour de la Conférence.
4. A moins que le Conseil d'administration n'en décide autrement, une question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence est considérée comme soumise à la Conférence pour faire l'objet d'une double discussion.
5. En cas d'urgence spéciale ou si d'autres circonstances particulières le justifient, le Conseil d'administration peut, à la majorité des trois cinquièmes des votes exprimés, décider de soumettre une question à la Conférence pour faire l'objet d'une simple discussion.
6. Lorsque le Conseil d'administration décide qu'une question doit faire l'objet d'une conférence technique préparatoire, il doit déterminer la date, la composition et le champ des travaux de cette conférence préparatoire.
7. Le Conseil d'administration doit être représenté à ces conférences techniques qui, en principe, doivent être de caractère tripartite.
8. Chaque délégué à ces conférences pourra se faire accompagner d'un ou de plusieurs conseillers techniques.
9. Pour chaque conférence préparatoire convoquée par le Conseil d'administration, le Bureau préparera un rapport destiné à faciliter un échange de vues sur toutes les questions soumises à ladite conférence; ce rapport contiendra notamment un exposé de la législation et de la pratique existant dans les différents pays.