



PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Améliorations possibles
des activités normatives de l'OIT****b) Les dispositions finales des conventions
internationales du travail****I. Introduction**

1. Le présent document forme la suite du document GB.286/LILS/1/1. Il traite de la troisième question relative aux améliorations possibles des activités normatives de l'OIT que le Conseil d'administration a souhaité examiner plus en profondeur à la présente session, dans le cadre d'une discussion séparée à la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail¹.
2. La Constitution de l'OIT ne contient pas de dispositions relatives aux conditions de ratification des conventions internationales du travail, à l'entrée en vigueur, à la dénonciation, à la notification des ratifications aux Membres et à la révision. Aussi, ces questions sont réglées dans les dispositions finales ou clauses finales² figurant dans les articles finals³ de toute convention. L'OIT a généralement utilisé des dispositions types reproduites sans grandes modifications dans les articles finals de chaque nouvelle convention. Ces dispositions types ont été adoptées en tant que telles par la Conférence internationale du Travail.

¹ Voir document GB.283/4, paragr. 41, et document GB.283/205, paragr. 7.

² Les termes «dispositions finales» et «clauses finales» sont parfaitement synonymes lorsqu'ils sont utilisés en rapport avec les conventions, le premier étant toutefois mieux établi dans la terminologie de l'OIT puisqu'il est utilisé dans de nombreuses conventions comme titre de la partie contenant les dispositions en question. Au cours de l'histoire de l'OIT, on a aussi employé les termes «clauses de procédure», «clauses de forme» et «articles de style», termes abandonnés par la suite.

³ Terme utilisé dans les conventions n^{os} 80 et 116 portant révision des articles finals, un «article» pouvant contenir plusieurs «dispositions» ou «clauses» portant sur des questions différentes.

3. L'utilisation des clauses types pour toutes les conventions internationales du travail remonte à la première session de la Conférence internationale du Travail en 1919⁴. Le Comité de rédaction de la Conférence avait élaboré un projet de «clauses de procédure» qu'il proposa d'incorporer dans les projets de convention adoptés par la Conférence à la session en cours et à l'avenir.
4. Les dispositions finales types dans leur forme actuelle remontent pour la plupart à la 11^e session (1928) de la Conférence⁵. Celle-ci a adopté un projet de six articles finals, élaborés sur la base de la pratique antérieure par sa Commission du Règlement, qui portaient sur les matières suivantes: *a*) ratification, *b*) entrée en vigueur, *c*) notification des ratifications aux Membres, *d*) dénonciation, *e*) rapport et examen de la révision par le Conseil d'administration, *f*) texte, faisant foi. Un septième article, relatif aux effets d'une révision éventuelle de la convention, a été introduit en 1929⁶ avant de prendre sa forme actuelle en 1933⁷. A sa 29^e session (1946)⁸, la Conférence a apporté aux articles finals types concernant la procédure de ratification et de dénonciation les ajustements rendus nécessaires par la disparition de la Société des Nations, les fonctions assumées par les Nations Unies en matière de dépôt des traités et accords internationaux et les amendements de la Constitution qui s'en sont suivis. A cette occasion, un huitième article final, concernant la notification des ratifications au Secrétaire général des Nations Unies, a fait son entrée. Enfin, en 1951, l'article concernant l'examen de la question de la révision a été modifié pour obtenir sa forme actuelle⁹.
5. Ces dispositions ont par la suite été introduites dans les nouvelles conventions. A l'occasion de l'adoption du projet de dispositions finales types par la Conférence en 1928, il avait en effet été indiqué que les dispositions adoptées seraient envoyées aux comités de rédaction des conférences suivantes chargés d'établir le texte définitif des conventions, étant entendu que chaque article ne deviendrait définitif qu'au moment où la Conférence émettrait le vote des deux tiers nécessaires. Il a toutefois été précisé que certaines des «clauses de style» utilisées dans le passé, notamment les clauses concernant l'entrée en vigueur et la dénonciation, étaient en réalité des clauses de fond qui devraient faire l'objet d'un examen par chaque commission compétente¹⁰. Aussi, comme on le verra plus bas pour chacune des dispositions types concernées, celles-ci ont été adoptées sous un libellé qui laissait ouvert un certain nombre de paramètres, tels que le nombre de ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur des conventions et la durée des divers délais entourant la

⁴ Conférence internationale du Travail, première session annuelle, Washington, 1919, *comptes rendus sténographiques des séances*, pp. 175-176 et 218.

⁵ Conférence internationale du Travail, 11^e session, Genève, 1928, *Compte rendu*, vol. I, pp. 299-310 et 591-612.

⁶ Conférence internationale du Travail, 12^e session, Genève, 1929, *Compte rendu*, vol. I, pp. 770-771.

⁷ Conférence internationale du Travail, 17^e session, Genève, 1933, *Compte rendu*, pp. 312 et 500-501.

⁸ Conférence internationale du Travail, 29^e session, Montréal, 1946, *Compte rendu*, pp. 218 et 390.

⁹ Conférence internationale du Travail, 34^e session, Genève, 1951, *Compte rendu*, pp. 254-255 et 541-542.

¹⁰ Conférence internationale du Travail, 11^e session, Genève, 1928, *Compte rendu*, vol. I, pp. 300-301.

faculté de dénonciation. Cette rédaction «ouverte» a été maintenue dans le projet de dispositions finales types adoptées par la Conférence en 1946¹¹.

6. L'utilisation systématique des clauses finales types adoptées par la Conférence a subi deux séries d'exceptions importantes: premièrement, l'article portant sur l'entrée en vigueur a été sensiblement modifié dans certaines des conventions sur le travail maritime adoptées depuis 1936 et, deuxièmement, les dispositions finales des cinq protocoles adoptés depuis 1982 s'écartent sur certains points des articles finals types en raison de la nature juridique particulière des protocoles caractérisés par leur rattachement à une autre convention.
7. Une fois incluses dans une convention, les dispositions finales, comme toute autre disposition d'une convention, ne peuvent être modifiées qu'au moyen d'une révision de la convention dont elles sont parties intégrantes. Cependant, pour pallier à cette difficulté, l'Organisation a adopté, respectivement en 1946 et 1961, les conventions n^{os} 80 et 116 portant révision des articles finals des conventions antérieures, afin d'unifier le régime applicable aux conventions suite à l'adoption de nouvelles clauses finales types.

II. L'adoption des dispositions finales

8. Lorsque l'adoption éventuelle d'une convention est inscrite à l'ordre du jour d'une session de la Conférence, celle-ci charge une commission technique d'élaborer un projet de convention à partir du texte présenté par le Bureau. Suivant une pratique bien établie, les articles contenant les dispositions finales sont ajoutés par le Comité de rédaction de la Conférence¹² au projet de convention annexé au rapport de la commission. Le projet de convention ainsi complété est soumis au vote final de la Conférence en séance plénière. Le comité de rédaction utilise en général les dispositions finales types dans leur version la plus récente, tout en y apportant, le cas échéant, les modifications exigées par la nature de la convention concernée. S'agissant des paramètres laissés ouverts par les clauses finales types adoptées par la Conférence, à défaut d'indications de la part des commissions techniques, le comité de rédaction s'est généralement abstenu de les modifier.
9. L'insertion des clauses finales par le comité de rédaction est justifiée par deux considérations, l'une juridique, l'autre pratique: premièrement, d'un point de vue juridique, le fait que les comités de rédaction prennent soin de soumettre les conventions autant que possible aux mêmes règles de fonctionnement, rédigées dans des termes identiques, renforce la cohérence du corpus normatif de l'OIT dans son ensemble et en facilite la lisibilité. Deuxièmement, d'un point de vue pratique, une discussion des dispositions finales par la Commission technique de la Conférence ajouterait à sa charge de travail, déjà très importante compte tenu de la durée limitée de la Conférence, et risquerait d'entraîner de sérieux problèmes de calendrier.
10. Cela étant, il y a lieu de rappeler qu'il est toujours loisible aux commissions techniques de la Conférence de renvoyer certaines questions aux comités de rédaction, pour autant que ceux-ci n'aient pas à trancher sur des questions de fond mais uniquement de forme. Comme elles le font pour des questions concernant la rédaction des articles amendés, les

¹¹ Conférence internationale du Travail, 29^e session, Montréal, 1946, *Compte rendu*, p. 390.

¹² Conformément à l'article 6 du Règlement, le Comité de rédaction de la Conférence est composé d'au moins trois personnes, qui peuvent ne pas être délégués ou conseillers techniques à la Conférence.

commissions peuvent également exprimer un choix quant aux paramètres laissés ouverts par les dispositions finales types.

III. Les dispositions finales types actuelles

11. Les dispositions finales types sous leur forme actuelle figurent en annexe.

A. Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur d'une convention

12. Comme il a été indiqué plus haut, l'article final type tel qu'adopté par la Conférence laisse ouverts certains paramètres, indiqués entre crochets ci-dessous.

Article B

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général du Bureau international du Travail.

2. Elle entrera en vigueur [douze] mois après que les ratifications de [deux] Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre [douze] mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

13. Le paragraphe premier n'est qu'un rappel de ce qui ressort déjà de l'article 19, paragraphe 5 *d*) et *e*), de la Constitution de l'OIT, à savoir qu'un Membre de l'OIT n'est obligé de donner effet aux dispositions d'une convention que s'il l'a ratifiée. Mais afin qu'une convention crée des obligations à la charge d'un Membre, il faut également qu'elle soit entrée en vigueur à son égard. L'article final type distingue deux phases d'entrée en vigueur:

- premièrement, l'entrée en vigueur initiale ou «objective» de la convention à l'égard de l'Organisation, qui constitue le point de départ des délais de dénonciation et déclenche les obligations (et droits) au titre des articles 22, 24 et 26 de la Constitution. Elle entraîne l'entrée en vigueur de la convention à l'égard des Membres l'ayant déjà ratifiée (paragr. 2);
- deuxièmement, l'entrée en vigueur «subjective», à titre individuel, à l'égard de tout Membre qui ratifie la convention postérieurement à son entrée en vigueur initiale (paragr. 3).

14. La disposition finale type contenue dans l'article B, paragraphe 2, permet la mise en œuvre de trois types de paramètres qui peuvent être combinés: *a*) le nombre de ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur; *b*) la qualification des Membres dont les ratifications sont nécessaires à l'entrée en vigueur; et *c*) la durée du délai d'entrée en vigueur.

15. *a*) *Nombre de ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur* – Lors des débats sur les normes internationales du travail qui se sont déroulés à la 81^e session (1994) de la Conférence internationale du Travail et à la 261^e session (novembre 1994) du Conseil d'administration¹³, les problèmes de ratification des conventions avaient occupé une place

¹³ Document GB.261/LILS/3/1, paragr. 34, et document GB.261/5/27.

importante, compte tenu d'une situation perçue alors comme une stagnation des ratifications. Parmi les difficultés évoquées, figuraient les conditions d'entrée en vigueur et de dénonciation des conventions qui pouvaient avoir un effet dissuasif. Quelques représentants gouvernementaux ainsi que les membres employeurs de la Commission de l'application des normes avaient considéré que la pratique actuelle, qui prévoit l'entrée en vigueur d'une convention après deux ratifications, fixait un seuil trop bas et, en conséquence, devrait être relevé. Quelques années plus tôt, en 1987, le rapport du deuxième groupe de travail sur les normes, présidé par M. Ventejol, avait déjà fait état de propositions venant des employeurs et appuyées par certains gouvernements tendant à une augmentation du nombre de ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur initiale des conventions ainsi qu'à une réduction des délais de dénonciation¹⁴. La question de l'entrée en vigueur a en fait été soulevée dès la 11^e session de la Conférence en 1928¹⁵. La pratique antérieure ayant toujours, à une exception près¹⁶, consacré l'entrée en vigueur des conventions après l'enregistrement de deux ratifications, un délégué employeur a proposé d'augmenter sensiblement ce nombre, le but étant de donner aux Etats qui ratifient les premiers une convention la garantie qu'ils ne seront pas tenus de l'appliquer avant qu'un nombre suffisant d'autres pays avec lesquels ils se considèrent en concurrence s'y soient également engagés. Sans adopter aucune position de principe au sujet de ces propositions, la Conférence a considéré que la décision sur le nombre de ratifications nécessaires devrait être prise au cas par cas par chaque Conférence en tenant compte de la nature de la convention concernée. Aussi la clause finale type a-t-elle été adoptée sous un libellé laissant ouverte la question du nombre de ratifications nécessaires. Le seuil de deux ratifications a néanmoins été utilisé pour toutes les conventions, à l'exception notable de 18 des 39 conventions concernant le travail maritime. Le nombre de ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur de ces conventions se situe entre cinq et douze ratifications, selon les cas¹⁷.

16. Un examen sommaire des divers traités internationaux adoptés par d'autres organisations internationales à vocation universelle ou sous leur égide ne fait apparaître aucune pratique uniforme quant au nombre de ratifications nécessaires à leur entrée en vigueur. Les conventions adoptées dans le cadre des Nations Unies n'entrent en vigueur qu'après 10, 20 ou 35 ratifications mais la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, par exemple, n'a nécessité que six ratifications. A l'UNESCO, on trouve le nombre de trois mais aussi de 12 ou 20 ratifications, et à la FAO les variations se situent entre trois et 40. L'entrée en vigueur de conventions après deux ratifications est la formule retenue par exemple pour les quatre conventions de Genève de 1949 relatives au droit international humanitaire et les deux protocoles de 1977 y relatifs.
17. Sur le terrain des principes, on pourrait se demander si un nombre plus élevé de ratifications pour l'entrée en vigueur des conventions internationales du travail ne serait pas conforme à l'affirmation figurant dans le préambule de la Constitution, que «la non-

¹⁴ BIT: *Rapport du Groupe de travail sur les normes internationales du travail*; BIT: *Bulletin officiel*, vol. LXX, 1987, série A, numéro spécial, annexe I, paragr. 7 et 52.

¹⁵ Voir ci-dessus, note 5.

¹⁶ La convention (n° 2) sur le chômage, 1919, prévoit son entrée en vigueur après la troisième ratification.

¹⁷ Douze ratifications étaient nécessaires pour la convention n° 133; dix pour la convention n° 47; neuf pour les conventions n°s 68, 69, 72, 76, 91, 93 et 109; sept pour les conventions n°s 70, 73, 75 et 92; cinq pour les conventions n°s 54, 57, 71 et 180 ainsi que pour le protocole à la convention n° 147.

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». Mais on pourrait opposer qu'il ne serait pas nécessairement conforme à l'esprit de ce texte de fixer un seuil de ratifications qui retarderait l'entrée en vigueur également pour les Membres qui souhaiteraient se lier plus tôt. En effet, la pratique consistant à fixer le seuil d'entrée en vigueur à deux ratifications, qui représente le seuil minimum pour qu'un traité international puisse produire des effets entre des parties, semble indiquer la volonté de permettre l'entrée en vigueur des conventions le plus rapidement possible, permettant ainsi de faire bénéficier le plus tôt possible les travailleurs des pays prêts à se lier de la protection de la convention. On pourrait toutefois faire valoir que deux ratifications ne font plus état d'une approbation suffisante d'une convention de la part des gouvernements au sein d'une organisation qui compte aujourd'hui 175 Etats Membres contre, par exemple, 55 en 1928, et qu'il n'est pas approprié de mettre le système de contrôle de l'OIT à la disposition d'une si petite minorité de Membres. L'avantage dans ce contexte d'une entrée en vigueur rapide des conventions est, outre la protection ainsi accordée aux ressortissants des pays qui les ratifient, que l'examen d'une application «en vraie grandeur» par les organes de contrôle peut éclairer les Etats qui en sont encore à envisager la ratification.

- 18.** L'existence d'un nombre important de conventions non entrées en vigueur du fait de l'augmentation du seuil de ratifications requises aurait des effets sur le système normatif. L'incidence possible d'une telle augmentation sur la date d'entrée en vigueur des conventions peut être appréciée en examinant les dates de ratification des 26 conventions (y compris un protocole) adoptées ces vingt dernières années et entrées en vigueur après une deuxième ratification. Si ces conventions avaient nécessité, par exemple, six ratifications pour leur entrée en vigueur, celle-ci aurait été retardée en moyenne d'un peu plus de deux ans, et quatre conventions actuellement en vigueur ne le seraient pas à ce jour. Avec un seuil de douze ratifications, le retard moyen serait de quatre ans et quatre mois, et 14 des 26 conventions examinées ne seraient pas encore entrées en vigueur.
- 19. b) *Qualification des Membres dont les ratifications sont nécessaires à l'entrée en vigueur*** – Pour entrer en vigueur un certain nombre de conventions de l'OIT requièrent non seulement qu'un nombre déterminé de ratifications soit enregistré mais également qu'un certain nombre d'entre elles proviennent de Membres particuliers. Les dispositions pertinentes des conventions n^{os} 31, 46 et 110 ainsi que de 12 des 18 conventions sur le travail maritime mentionnées plus haut précisent que les ratifications comptabilisées pour atteindre le seuil d'entrée en vigueur doivent provenir de Membres figurant parmi les pays énumérés dans une liste¹⁸. De surcroît, dans le cas des conventions sur le travail maritime mentionnées, un certain nombre de ratifications doit provenir de pays disposant d'une flotte marchande d'une certaine importance mesurée en termes de tonnage brut, le seuil étant le plus souvent fixé à un million de tonneaux. Dans certains cas, une disposition précise le but de ces exigences dans les termes suivants: «Les dispositions qui précèdent ont été adoptées en vue de faciliter, encourager et hâter la ratification de la présente convention par les Etats Membres¹⁹.»
- 20.** Une liste de pays nommément désignés ne peut être établie qu'aux fins d'une convention particulière si le but est de s'assurer que la convention sera ratifiée par un minimum de

¹⁸ Par exemple, la convention n^o 31 requiert les ratifications de deux Membres figurant sur une liste de sept pays, la convention n^o 109 les ratifications de neuf pays compris dans une liste de 27 et la convention n^o 110 celles de deux parmi 40 pays énumérés.

¹⁹ Voir par exemple l'article 27, parag. 3, de la convention n^o 109.

pays parmi les plus concernés par les règles qu'elle édicte. Cela est évident si l'on tient compte du fait qu'une convention peut porter sur un secteur industriel de faible importance, voire inexistant, dans de nombreux pays, comme le secteur maritime ou des plantations. Il en est de même pour toute qualification fondée sur l'importance industrielle des Membres dans un secteur particulier. Des dispositions prévoyant de telles conditions ne peuvent par conséquent être adoptées qu'au cas par cas, compte tenu de l'objet de la convention concernée et ne sauraient figurer dans des articles finals types.

21. *c) Durée du délai d'entrée en vigueur* – Le délai séparant l'enregistrement de la dernière ratification nécessaire et l'entrée en vigueur effective, objective ou subjective, est actuellement fixé à douze mois dans les dispositions finales types. Les premières conventions adoptées par l'Organisation prévoyaient leur entrée en vigueur immédiate dès l'enregistrement de la dernière ratification nécessaire. En 1927, un délai de quatre-vingt-dix jours a été introduit afin que tous les Membres ayant ratifié la convention avant son entrée en vigueur objective puissent être informés à l'avance de la date à laquelle celle-ci aura lieu. Puis le délai de douze mois a été adopté à titre de clause finale type par la Conférence internationale du Travail en 1928, afin de donner aux Etats du temps supplémentaire pour adapter leur législation nationale aux dispositions de la convention. Ce délai figure dans les clauses finales de toutes les conventions adoptées depuis, à l'exception des conventions n° 31 et n° 110 et d'une douzaine de conventions sur le travail maritime pour lesquelles le délai est de six mois²⁰.
22. Le délai de douze mois semble jamais n'avoir été remis en cause depuis son introduction dans les dispositions finales types. Au sujet de la justification de ce délai donnée en 1928, il est toutefois rappelé qu'un Membre est entièrement libre dans le choix de la date à laquelle il ratifie une convention. Il lui est donc normalement possible de mettre sa législation en accord avec les dispositions de la convention avant même de procéder à la ratification.

B. Les dispositions relatives à la dénonciation d'une convention

23. La dénonciation est l'acte par lequel un Membre peut se libérer définitivement des obligations découlant d'une convention ratifiée ainsi que des obligations constitutionnelles correspondantes. Il convient de distinguer deux types de dénonciations: d'une part, celles qui résultent automatiquement de la ratification d'une convention portant révision d'une convention antérieure, conformément à l'article G, paragraphe 1 *a*), des dispositions finales types actuelles et, d'autre part, les dénonciations «pures» effectuées par un acte de dénonciation communiqué au Directeur général du BIT. Ce n'est que de ces dernières dont il s'agit ici. La disposition utilisée actuellement est libellée comme suit (les crochets indiquent les paramètres laissés ouverts par la Conférence²¹):

Article C

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de [dix] années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par

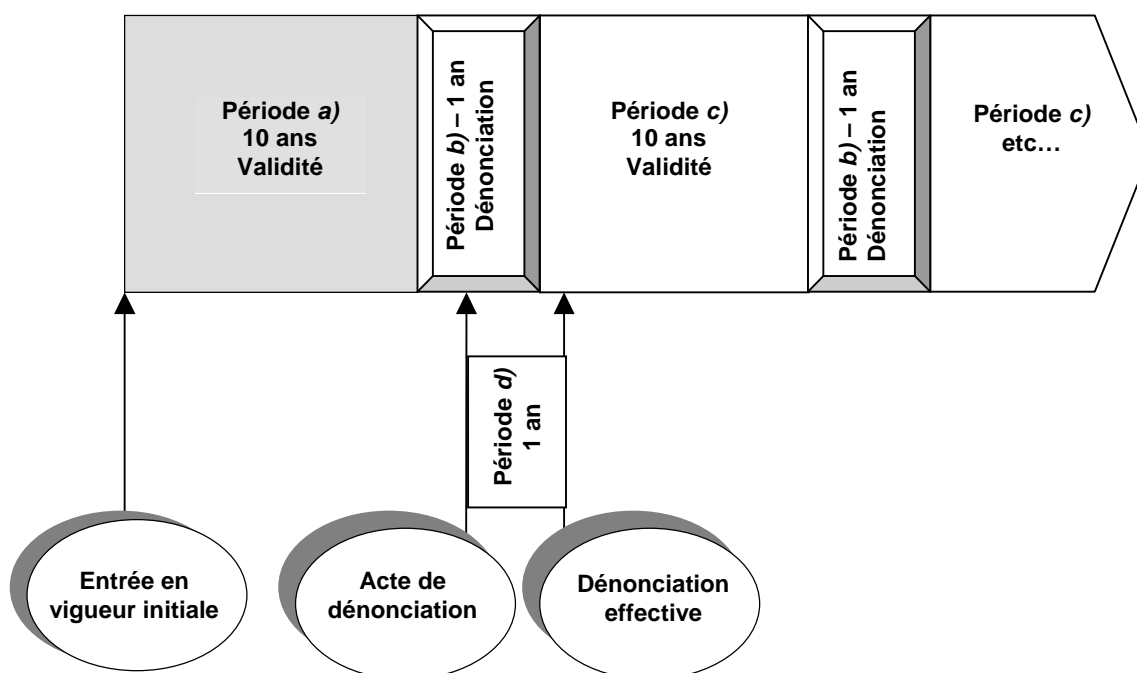
²⁰ La convention n° 133 constitue un cas particulier parmi ces exceptions puisqu'elle est la seule à distinguer entre l'entrée en vigueur initiale (après douze mois) et l'entrée en vigueur individuelle postérieure (après six mois).

²¹ Conférence internationale du Travail, 29^e session, Montréal, 1946, *Compte rendu*, p. 390.

un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'[une année] après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de [dix] années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de [dix] années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de [dix] années dans les conditions prévues au présent article.

24. Cette disposition prévoit plusieurs délais: *a)* une première période de validité de la convention, déterminée en fonction de la date de son entrée en vigueur initiale; *b)* la période durant laquelle la dénonciation est possible; *c)* une troisième période durant laquelle la convention continue d'être en vigueur lorsqu'elle n'a pas été dénoncée, et à l'échéance de laquelle le cycle dénonciation-validité se perpétue, le tout résultant en un système de «fenêtres» de dénonciation; enfin *d)* un délai de «préavis» entre l'enregistrement de la dénonciation et la prise d'effet de la dénonciation. Ce système peut être illustré graphiquement comme suit:



25. Dans la pratique de l'Organisation, la durée de la période *a)* a généralement été de dix années, exceptionnellement de cinq années, à compter de la date d'entrée en vigueur initiale de la convention. A la suite de cette période, les conventions adoptées entre 1919 et 1927 peuvent être dénoncées à tout moment. Estimant que cette faculté des Etats rendait précaire le régime d'obligations mutuelles établi par les conventions, la Conférence de 1928 a introduit le principe du cycle dénonciation-validité (périodes *b)* et *c)*), tout en laissant ouverte la question de la durée des périodes de validité initiale et subséquente. Sauf exception, la durée de la période *b)* de dénonciation a été d'une année; quant à la période *c)*, sa durée a été fixée à dix ans, dans la plupart des cas, à partir de 1933. Auparavant, certaines conventions l'ont fixée à cinq ans. Enfin, la durée du délai de préavis (période *d)*) a invariablement été d'une année, de 1919 à aujourd'hui.
26. Entre 1938, date de la première dénonciation, et fin 2002 le nombre de dénonciations «pures» s'est élevé à 116, dont 21 pour la seule convention (n° 89) sur le travail de nuit

(femmes) (révisée), 1948; ce qui en fait la convention la plus dénoncée. A l'exception de deux cas concernant la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957²², et un cas concernant la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, que le Membre concerné a ratifiée à nouveau par la suite, aucune convention considérée comme fondamentale ou prioritaire n'a été dénoncée.

- 27.** A la suite des discussions qui se sont tenues à la Conférence et au Conseil d'administration en 1994²³, la question des délais de dénonciation a été reprise à la session suivante du Conseil d'administration (262^e session, mars-avril 1995)²⁴. Les membres employeurs ont considéré que la longue durée des périodes pendant lesquelles la dénonciation n'est pas possible décourage la ratification des conventions et ils ont souhaité que la durée de la période *c*) soit réexaminée à la lumière de la pratique d'autres organisations internationales, en laissant toutefois de côté les conventions portant sur les droits fondamentaux. Plusieurs membres gouvernementaux ont appuyé cette position, certains considérant même qu'un réexamen des conditions de dénonciation devrait constituer une priorité, tandis que les travailleurs ont, pour leur part, attiré l'attention sur le nombre relativement faible de dénonciations «pures» enregistrées par le passé, pour en déduire qu'il n'y avait pas de raisons d'en faciliter les conditions de mise en œuvre.
- 28.** La pratique d'autres organisations fait apparaître différents types de clauses de dénonciation: souvent la dénonciation est permise sans condition autre qu'un préavis (le plus souvent de douze mois); la faculté de dénonciation à tout moment fait aussi régulièrement suite à une durée initiale de validité sans possibilité de dénonciation; un système de délais de dénonciation comparable à celui de l'OIT se trouve notamment dans la convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, avec une période initiale de validité de dix ans et des périodes de validité subséquentes de cinq ans.
- 29.** L'article final en cause contient plusieurs paramètres relatifs aux délais. Par ailleurs, il pourrait être intéressant d'examiner la possibilité d'une «individualisation» des délais en les faisant débiter à la date de l'entrée en vigueur subjective de la convention ou d'introduire dans les dispositions finales types une clause permettant la suspension de l'application de la convention.
- 30.** *a) Durée des divers délais* – En premier lieu, les divers délais existant dans le cadre du système des «fenêtres» de dénonciation, destiné à garantir une certaine stabilité des normes, sont des paramètres «ouverts». En ce qui concerne la période de validité initiale, le délai de dix ans a été considéré comme nécessaire pour permettre une première évaluation du fonctionnement d'une convention, étant donné que les conventions de l'OIT portent sur des questions sociales où les conséquences d'une nouvelle réglementation n'apparaissent souvent qu'après une durée d'application prolongée. S'agissant de la période de validité entre les «fenêtres» de dénonciation, elle est destinée à garantir une sécurité juridique suffisante pour les Etats ayant ratifié une convention dans leurs rapports entre eux et pour les travailleurs des pays concernés.
- 31.** *b) Individualisation des délais* – Le système actuel n'atteint en fait pas entièrement le but d'obliger les Etats à appliquer une convention pendant une période minimum avant d'éventuellement la dénoncer en toute connaissance de cause, puisqu'un Etat qui ratifierait

²² L'un en 1979 et l'autre en 1990.

²³ Voir au paragraphe 15 ci-dessus.

²⁴ Document GB.262/LILS/3, paragr. 30-31 et document GB.262/9/2.

la convention peu avant la fin de la période de validité initiale pourrait la dénoncer à nouveau peu de temps après, avant d'avoir pu pleinement en évaluer les effets. Il en serait autrement si l'on appliquait le même système de «fenêtres» de dénonciation pour chaque Etat Membre séparément à partir de la date d'entrée en vigueur de la convention à son égard. Un inconvénient de cette formule serait toutefois que des Membres qui se considèrent comme concurrents dans le domaine réglementé par la convention ne pourraient plus réagir à la dénonciation de la convention par l'un d'entre eux en la dénonçant aussitôt eux-mêmes. Il faut cependant reconnaître que cette dénonciation «en réaction» n'est pas toujours possible dans le système actuel lorsqu'un Membre dénonce la convention dans les derniers jours du délai de dénonciation.

32. c) *Introduction de dispositions relatives à la suspension de l'application* – Quelques conventions adoptées entre 1919 et 1949 prévoient que leurs dispositions peuvent être suspendues dans des circonstances exceptionnelles, telles qu'en cas de guerre, d'événement présentant un danger pour la sécurité nationale ou en cas de circonstances particulièrement graves, lorsque l'intérêt public l'exige²⁵. La suspension se distingue de la dénonciation principalement par le fait qu'elle n'est pas définitive. Une fois que les circonstances l'ayant justifiée ont cessé, l'Etat Membre retrouve toutes ses obligations découlant de la convention. A l'exception des «clauses de souplesse» contenues dans un certain nombre de conventions, le système actuel ne prévoit aucune solution intermédiaire entre la validité permanente d'une convention et sa dénonciation définitive; c'est en quelque sorte «tout ou rien». Afin de donner aux Membres une possibilité de se libérer des obligations d'une convention auxquelles ils n'arriveraient pas à faire face à un moment donné, sans les pousser à la dénonciation de la convention, il serait envisageable de prévoir la suspension des dispositions des conventions dans certaines circonstances. Afin, toutefois, d'assurer que les gouvernements aient recours à cette faculté dans des conditions vérifiables, une telle suspension devrait être entourée de conditions précises ayant trait à la motivation de la décision de suspension et à la durée de la suspension autorisée. Puisqu'il s'agirait toujours de l'application d'une convention ratifiée, un examen des conditions de suspension de l'application par les organes de contrôle de l'OIT serait possible.

C. Les dispositions relatives à la révision

33. Les dispositions finales types contiennent deux articles relatifs à la révision des conventions. Le premier, l'article F, prévoit que le Conseil d'administration fait rapport, chaque fois qu'il le juge nécessaire, sur l'application de la convention et qu'il examine s'il y a lieu d'inscrire sa révision totale ou partielle à l'ordre du jour de la Conférence. Contrairement aux dispositions contenues dans les conventions adoptées avant 1951, mais amendées par la suite²⁶, qui obligeaient le Conseil à présenter un tel rapport au moins tous les dix ans, cette disposition laisse au Conseil le choix du moment propice pour le faire. Le deuxième article, l'article G, prévoit les conséquences d'une éventuelle révision de la convention par l'adoption d'une nouvelle convention. Dans ce cas, la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraîne de plein droit, c'est-à-dire automatiquement et sans qu'il y ait besoin d'une déclaration spéciale à cet effet, la dénonciation immédiate par celui-ci de la convention faisant l'objet de la révision. De plus, sauf disposition contraire, cette convention cesse d'être ouverte à la ratification.

²⁵ Conventions n^{os} 1, 6, 30, 61, 94.

²⁶ Par la convention (n^o 116) portant révision des articles finals, 1961.

- 34.** A la 276^e session (novembre 1999) du Conseil d'administration, le Groupe de travail sur la politique de révision des normes a eu une discussion préliminaire sur les méthodes de révision des conventions sur la base d'un document présenté par le Bureau²⁷. Outre les moyens «classiques» consistant à adopter des nouvelles conventions portant révision ou des protocoles, ce document rappelle que certaines conventions prévoient l'adoption d'amendements. La convention (n° 83) sur les normes du travail (territoires non métropolitains), 1947, et la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], prévoient cette possibilité à l'égard de leurs annexes. A condition que la question soit inscrite à son ordre du jour, la Conférence peut adopter de tels amendements à la majorité des deux tiers – majorité identique à celle requise pour l'adoption des conventions et recommandations. A partir de la date de l'adoption d'un tel amendement, seule la version amendée de la convention est, en principe, ouverte à la ratification des Etats Membres. En ce qui concerne les Etats Membres déjà parties à la convention, l'amendement prend effet à la date de son acceptation.
- 35.** Les avantages de cette technique d'amendement, qui est pratique courante dans plusieurs autres organisations internationales, sont multiples. En premier lieu, l'amendement ne crée pas un nouvel instrument qui vient se superposer à la convention originale; le texte amendé se substitue entièrement au texte original à l'égard des Membres qui acceptent l'amendement ou qui ratifient la convention après l'entrée en vigueur de l'amendement. La convention amendée conserve donc son identité, son numéro et, surtout, son «capital» de ratifications. En deuxième lieu, l'«acceptation» d'un amendement, tout en étant une expression claire du consentement du Membre à être lié, peut, selon les procédures applicables dans chaque pays, ne pas requérir les mêmes formalités, ce qui pourrait accélérer une application généralisée du texte amendé. Enfin, comme les protocoles, l'amendement permet d'effectuer des modifications de portée limitée sans avoir à adopter une nouvelle convention. L'inconvénient indéniable de l'amendement est qu'il introduit une dualité des régimes applicables, d'une part, aux Membres qui l'ont accepté et, d'autre part, à ceux qui n'y ont pas consenti. Cette dualité de régime résulte également de l'adoption de protocoles et même de conventions portant révision lorsqu'elle n'entraîne pas la dénonciation de l'ancienne convention, mais elle paraît alors plus visible que dans le cas d'une procédure d'amendement.
- 36.** Il serait dès lors possible d'envisager l'introduction d'une clause d'amendement semblable à celle figurant dans les conventions n° 83 et n° 121 dans les dispositions finales types utilisées aux fins des conventions futures. Contrairement aux cas des conventions précitées, cette disposition ne serait pas, par hypothèse, limitée à des annexes spécifiées d'une convention mais aux dispositions relatives à la mise en œuvre des droits et obligations relevant de la convention. Le Conseil d'administration et la Conférence détermineraient si une révision particulière doit s'opérer au moyen d'un amendement, d'un protocole ou d'une nouvelle convention. En tout état de cause, la technique de l'amendement serait à la disposition de l'Organisation en tant qu'instrument souple de modernisation des instruments adoptés.

²⁷ Document GB.276/LILS/WP/PRS/2. Voir aussi document GB.276/LILS/5(Rev.1).

D. Les dispositions relatives aux fonctions de depositaire du Directeur général et du Secrétaire général des Nations Unies

37. Les articles finals types A, D et E ont pris leur forme actuelle en 1946²⁸, suite à la dissolution de la Société des Nations et, notamment, de la décision de transférer au Directeur général du BIT et au Secrétaire général des Nations Unies les fonctions de depositaire exercées auparavant par le Secrétaire général de la Société des Nations²⁹. Les dispositions des articles A et D viennent compléter l'article 19, paragraphe 4, de la Constitution, selon lequel le Directeur général en tant que depositaire des conventions communique une copie certifiée conforme de la convention à chacun des Membres. Selon l'article A, les fonctions du depositaire comprennent par ailleurs l'enregistrement des ratifications et, selon l'article C relatif à la dénonciation, également celui des actes de dénonciation. L'article D y ajoute l'obligation de notifier à tous les Membres l'enregistrement de ces ratifications et dénonciations. Enfin, en notifiant l'enregistrement de la deuxième ratification, le Directeur général appelle l'attention des Membres sur la date d'entrée en vigueur de la convention.
38. Le Directeur général remplit ses obligations de notification des Membres au moyen principalement de la publication des informations requises au *Bulletin officiel* du BIT (série A) trois fois par an. En pratique, ces informations ne contiennent toutefois pas les dénonciations (de plein droit) entraînées par la ratification d'une convention portant révision d'une autre convention, ce qui peut se justifier par le fait qu'elles ne s'effectuent pas *stricto sensu* au moyen d'«actes de dénonciation» au sens de l'article D, paragraphe 1. Des informations détaillées qui, pour leur part, font apparaître les dénonciations de plein droit, sont en outre présentées annuellement à la Conférence dans une partie spéciale du rapport de la commission d'experts. Enfin, à ses sessions de mars-avril et de novembre, le Conseil d'administration est également informé, par le rapport du Directeur général, des ratifications et dénonciations, y compris des indications données par les gouvernements sur les raisons de leurs dénonciations, comme il l'avait demandé à sa 184^e session³⁰.
39. L'article 20 de la Constitution, selon lequel toute convention ratifiée sera communiquée par le Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies, pour enregistrement conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies³¹, a été introduit dans la Constitution en 1946 en reconnaissance de l'importance d'inscrire les conventions au registre général des traités tenu par les Nations Unies. Mais il a été considéré que l'enregistrement d'une convention ne serait pas complet sans que tout fait ultérieur affectant l'application de la convention – ratifications,

²⁸ Conférence internationale du Travail, 29^e session, Montréal, 1946, Questions constitutionnelles (Partie 1), Rapport II (1), paragr. 29; *Compte rendu*, p. 390.

²⁹ Pour les conventions adoptées avant cette date, ces modifications ont été effectuées par la convention n^o 80 portant révision des articles finals.

³⁰ Document GB.184/11/18, paragr. 27-34, et document GB.184/205, paragr. 56.

³¹ L'article 102 de la Charte des Nations Unies dispose que:

1. Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.

2. Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré, conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation.

actes de dénonciation, déclarations – soit également enregistré par le Secrétaire général. Aussi l'article E des dispositions finales types prévoit-il que le Directeur général communiquera au Secrétaire général, aux fins d'enregistrement, des renseignements complets au sujet des ratifications et dénonciations enregistrées. La procédure applicable au dépôt et à l'enregistrement des conventions de l'OIT auprès des Nations Unies a fait l'objet d'un mémorandum d'accord signé entre les deux organisations en 1949³².

40. En pratique, le Directeur général indique dans ses communications aux Nations Unies les cas dans lesquels une ratification entraîne la dénonciation de plein droit d'une autre convention conformément à son article final correspondant à l'article G, bien qu'une telle dénonciation ne s'effectue ni au moyen d'un «acte de dénonciation» ni «conformément aux articles précédents», tel qu'il est prévu à l'article E. Etant donné que la communication de cette information est néanmoins requise³³, il serait possible d'adapter la rédaction de l'article E à cette pratique.

E. La disposition relative aux langues faisant foi

41. L'article H, selon lequel les versions française et anglaise du texte d'une convention font également foi, est demeuré inchangé sur le fond depuis 1919. Les langues faisant foi sont les langues officielles de la Conférence en vertu des articles 6, paragraphe 3, et 24, paragraphe 1, du Règlement de la Conférence. Les versions française et anglaise du texte de la convention sont authentifiées par le Président de la Conférence et le Directeur général.
42. *Vu ce qui précède, la Commission voudra sans doute recommander au Conseil de prier le Bureau de présenter, à sa 288^e session, un projet de dispositions finales types établi à la lumière des discussions qui ont eu lieu, en vue de leur approbation par le Conseil et ultérieurement par la Conférence.*

Genève, le 17 février 2003.

Point appelant une décision: paragraphe 42.

³² Mémorandum d'accord relatif à la procédure à suivre pour le dépôt et l'enregistrement auprès de l'Organisation des Nations Unies des conventions internationales du travail et de certains autres instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail, signé le 17 février 1949, *Bulletin officiel*, vol. XXXII, 1949, n° 1, pp. 440-442. Ce mémorandum fait référence au règlement d'application de l'article 102 de la Charte des Nations Unies adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies (Résolution 97(I) du 14 décembre 1946, amendée par les résolutions 364 B(IV) du 1^{er} décembre 1949, 482(V) du 12 décembre 1950 et 33/141 A du 18 décembre 1978).

³³ L'article 2 du règlement d'application mentionné à la note précédente dispose que «lorsqu'un traité ou accord international aura été enregistré au Secrétariat [des Nations Unies] une déclaration certifiée, relative à tout fait ultérieur comportant un changement dans les parties audit traité ou accord, ou modifiant ses termes, sa portée ou son application, sera également enregistrée au Secrétariat».

Annexe

Dispositions finales types telles qu'utilisées dans la convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001³⁴ (les crochets indiquent les paramètres laissés ouverts dans le projet d'articles finals types adopté par la Conférence à sa 29^e session (1946³⁵)).

Dispositions finales

Article A

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article B

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général du Bureau international du Travail.
2. Elle entrera en vigueur [douze] mois après que les ratifications de [deux] Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre [douze] mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article C

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de [dix] années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'[une année] après avoir été enregistrée.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de [dix] années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de [dix] années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de [dix] années dans les conditions prévues au présent article.

Article D

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et de tous actes de dénonciation qui lui seront communiqués par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la [deuxième] ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

³⁴ Articles 22 à 29.

³⁵ Conférence internationale du Travail, 29^e session, Montréal, 1946, *Compte rendu*, p. 390.

Article E

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article F

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article G

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, notwithstanding l'article C ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article H

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.