



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Rôle de la Commission de vérification
des pouvoirs****I. Introduction**

1. Lors de la 90^e session de la Conférence (juin 2002), la Commission de vérification des pouvoirs a demandé dans les termes ci-après au Conseil d'administration, par l'intermédiaire de la Conférence, d'examiner d'urgence la question de l'efficacité du dispositif dans le cadre duquel elle est appelée à exercer son mandat:

53. Pour que soit respecté dans la pratique l'équilibre entre les intérêts du gouvernement et ceux des partenaires sociaux, qui est reflété dans la composition des délégations nationales à la Conférence requise par l'article 3, paragraphe 1, de la Constitution, il est essentiel que seuls de véritables représentants de chaque groupe participent à la Conférence. Afin de parvenir à cet objectif, la Constitution permet sous certaines conditions à la Conférence d'invalider les pouvoirs de tout délégué ou conseiller technique qu'elle ne jugerait pas avoir été désigné conformément à l'article 3 de la Constitution, et en particulier du paragraphe 5 de cette disposition, aux termes duquel «les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, **sous la réserve que de telles organisations existent**». Tel est le cadre dans lequel la Commission de vérification des pouvoirs a exercé son mandat pendant quatre-vingts ans. Cependant, avec l'adoption de la Déclaration de 1998, il est devenu clair qu'à l'aube du XXI^e siècle l'appartenance à l'Organisation comporte l'obligation pour tous les Etats Membres de respecter, promouvoir et réaliser les droits et principes fondamentaux au travail, y compris la liberté syndicale, indépendamment du fait qu'ils aient ratifié ou non les conventions correspondantes.

54. Le principe de la liberté syndicale est, aujourd'hui plus que jamais, la prémisse sur laquelle repose le tripartisme, lui-même l'un des principes fondateurs de l'OIT. Ainsi, la commission a considéré en 1999 qu'indépendamment de la réserve figurant à l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution les Etats Membres avaient l'obligation, en vertu du paragraphe 1 du même article, d'assurer que les délégations des employeurs et des travailleurs à la Conférence soient aussi représentatives que possible des employeurs et des travailleurs de leur pays et qu'elles soient choisies par ces derniers en totale indépendance. Depuis lors, il existe toujours de nombreux cas d'ingérence grave des gouvernements dans l'élection libre, par les travailleurs notamment, de leurs représentants à la Conférence, ou de situations dans lesquelles les gouvernements ne reconnaissent absolument pas la liberté syndicale. Bien que, dans la plupart des cas, la commission estime que les moyens dont elle dispose lui permettent de contribuer aux efforts visant à assurer le respect des principes de l'OIT, elle considère que, lorsque des problèmes surgissent en raison d'un manque de volonté politique de respecter ces

principes, les conditions dans lesquelles peuvent être utilisés les moyens d'action prévus dans la Constitution ne permettent pas à l'Organisation de garantir le bon fonctionnement du tripartisme et que l'adoption d'autres moyens devrait être envisagée. La commission prie par conséquent le Conseil d'administration, par l'intermédiaire de la Conférence, d'examiner d'urgence cette situation¹.

2. La question devait être examinée à la 285^e session du Conseil d'administration (novembre 2002)² mais, étant donné sa complexité et ses ramifications, le Bureau a préféré reporter la présentation d'un document à la présente session, pour permettre une meilleure préparation.
3. Afin de mieux replacer dans son contexte la demande de la Commission de vérification des pouvoirs, il paraît utile, avant d'examiner le fonctionnement des mécanismes existants et les solutions envisageables pour en accroître l'efficacité, de rappeler brièvement l'historique de la commission et l'évolution de son rôle. Afin de faciliter la référence aux dispositions qui seront citées ci-après, les extraits des dispositions constitutionnelles et réglementaires relatives à la vérification des pouvoirs sont reproduits en annexe.

II. La Commission de vérification des pouvoirs

4. L'historique de la Commission de vérification des pouvoirs figure sans doute parmi les plus riches de l'Organisation. Instituée dès la première session de la Conférence en 1919 pour s'acquitter des fonctions dévolues à cette dernière en vertu de l'article 3, paragraphe 9, de la Constitution, elle est devenue par la suite l'une des commissions permanentes de la Conférence. Une telle commission a également été instituée, ultérieurement, au sein des conférences et réunions régionales convoquées en vertu de l'article 38 de la Constitution. Grâce à la diversité des situations qu'elle a dès l'origine examinées, elle a eu à préciser le contenu et les modalités d'application du principe régissant la composition des délégations à la Conférence, inscrit dans l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution. L'exercice de cette fonction a provoqué très vite une demande d'avis consultatif à la Cour permanente de justice internationale par le Conseil de la Société des Nations. L'avis rendu en 1922³ a ainsi posé les bases de l'interprétation de cette disposition constitutionnelle sur lesquelles la Commission de vérification des pouvoirs a pu développer une riche jurisprudence.
5. Le mandat, la structure et les méthodes de travail de la commission ont subi très peu de modifications au cours de ses plus de quatre-vingts années d'existence. Sa composition n'a pas varié depuis son origine, elle est de trois membres seulement (un délégué gouvernemental, un délégué employeur et un délégué travailleur). Les seules modifications significatives dans sa procédure et son mandat datent respectivement de 1932 et 1997. Lors de la première de ces occasions, la Conférence a assorti la présentation de protestations de certaines conditions de recevabilité, aujourd'hui énoncées pratiquement sans modification au paragraphe 4 de l'article 26 du Règlement. Quant à la récente réforme de 1997, elle

¹ Extrait du troisième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, 90^e session de la Conférence, *Compte rendu* n° 5D.

² Document GB.285/LILS/2.

³ BIT, *Bulletin officiel*, vol. VI, n° 7.

avait pour objet d'élargir le mandat de la commission à l'examen des plaintes pour non-paiement des frais de voyage et de séjour à la Conférence.

6. La Commission de vérification des pouvoirs exerce ainsi aujourd'hui quatre fonctions principales aux termes du Règlement de la Conférence:
- examen formel des instruments par lesquels sont présentés les pouvoirs des délégations en vérifiant qu'ils émanent d'une autorité pouvant engager l'Etat et que la composition de la délégation correspond aux exigences réglementaires (art. 5, paragr. 2);
 - détermination du quorum nécessaire pour la validité des votes à la Conférence (art. 20, paragr. 1 (2));
 - examen des protestations concernant la conformité des désignations des délégués et conseillers techniques à la Conférence avec les dispositions de l'article 3 de la Constitution (art. 5, paragr. 2, et art. 26, paragr. 3 à 8);
 - examen des plaintes relatives au non-paiement des frais de participation des délégués et conseillers techniques à la Conférence (art. 5, paragr. 2, et art. 26, paragr. 9 à 11).

Hormis les deux premières fonctions, essentiellement formelles et similaires du reste à celles des commissions de vérification des pouvoirs de toute conférence internationale, la finalité même des deux autres est de garantir la bonne mise en œuvre de l'un des principes fondateurs de l'Organisation: le tripartisme et son corollaire, l'autonomie de chacun des trois groupes qui la constituent. Telle est d'ailleurs la raison ayant motivé en 1997 l'élargissement du mandat de la commission à l'examen des plaintes pour non-paiement des frais des délégations⁴. Bien que la Conférence ne réunisse les représentants tripartites des Etats Membres que pendant quelques semaines par année, en tant qu'organe suprême de l'Organisation, dont émanent non seulement les normes internationales du travail et toutes les décisions importantes sur les programmes et priorités de l'Organisation, mais également la composition des autres organes de l'Organisation chargés de leur mise en œuvre (tels le Conseil d'administration et, par voie de conséquence, toutes les autres commissions et réunions instituées ou convoquées par ce dernier), ses décisions affectent l'ensemble des activités de l'Organisation. Par conséquent, il n'est pas difficile de se rendre compte de l'importance que revêt le rôle de la Commission de vérification des pouvoirs au-delà des questions liées à la composition des délégations tripartites à la Conférence.

III. Les garanties du tripartisme

7. La Constitution de l'OIT prévoit deux mécanismes pour assurer l'équilibre des intérêts au sein de la délégation de chacun des Etats Membres à la Conférence, tel qu'il est prescrit à l'article 3, paragraphe 1, de la Constitution, dans des conditions qui permettent à chaque délégué d'exprimer individuellement son point de vue sur toutes les questions soumises à la Conférence, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la Constitution.
8. Le premier mécanisme, contenu dans l'article 4, paragraphe 2, de la Constitution, prévoit qu'en cas de désignation, dans une délégation à la Conférence, d'un seul délégué non gouvernemental (employeur ou travailleur) au lieu des deux requis, ce délégué est privé du

⁴ Document GB.265/LILS/1.

droit de vote à la Conférence et dans ses commissions. Le deuxième est la procédure d'invalidation des pouvoirs prévue à l'article 3, paragraphe 9, de la Constitution et développée à l'article 26, paragraphe 7, du Règlement de la Conférence. En vertu de cette procédure, la Conférence a le pouvoir, par un vote à la majorité qualifiée, de refuser les pouvoirs d'un délégué ou d'un conseiller technique, le privant ainsi de tout droit de participation et de vote à la Conférence et à ses commissions. Aux termes de l'article 4, paragraphe 3, de la Constitution, en cas d'invalidation des pouvoirs de l'un des délégués non gouvernementaux, l'autre délégué non gouvernemental perd également le droit de prendre part aux votes à la Conférence et dans ses commissions. Ces mécanismes ont tous deux pour finalité de garantir que l'absence de l'un des délégués non gouvernementaux ne compromette pas l'équilibre des intérêts que chaque délégation nationale doit pouvoir maintenir.

- 9.** A la différence du premier mécanisme, d'application automatique, le deuxième nécessite une décision de la Conférence, sur proposition de la Commission de vérification des pouvoirs ou de l'un de ses trois membres. Bien que la commission n'ait pas hésité, au cours de son histoire, à faire appel à ce pouvoir de proposition, dans la plupart des cas où elle a considéré que la désignation des délégués ou conseillers techniques ne s'était pas faite en conformité avec les dispositions de la Constitution, elle a très souvent préféré user d'autres moyens, passant par le dialogue ou le conseil, afin de promouvoir à long terme des solutions compatibles avec les obligations constitutionnelles, en tenant compte des circonstances particulières de chaque État. Ainsi, par exemple, il n'est pas inhabituel que, lors de l'examen d'une protestation faisant état de violations en la matière, la commission explique au gouvernement mis en cause les raisons pour lesquelles telle désignation ou procédure de consultation est incompatible avec les dispositions constitutionnelles, et qu'elle amène le gouvernement à corriger la situation au cours de la même session de la Conférence. Dans de nombreux cas, elle exerce un rôle de conseil en identifiant les éventuels défauts dans la procédure de consultation suivie pour la désignation et en invitant les gouvernements à corriger la situation à l'avenir. Une lecture rapide des rapports de la commission permet de se rendre compte que cette méthode réussit dans la plupart des cas. Cette approche constructive explique sans doute le fait que, ayant été saisie de près de 700 protestations au cours de 90 sessions de la Conférence, la commission n'a proposé l'invalidation qu'à 12 reprises.
- 10.** Pendant près de quatre-vingts ans, la Conférence a considéré que l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution ne donnait pas compétence à la Commission de vérification des pouvoirs pour examiner des protestations fondées exclusivement sur l'absence d'organisations représentatives des employeurs ou des travailleurs dans un pays donné. Toutefois, l'analyse des motifs invoqués à l'appui de chacune des douze propositions d'invalidation ainsi qu'un certain nombre d'autres rapports de la commission ont posé, au fil du temps, les bases ayant permis de confirmer une interprétation évolutive de la Constitution. Dans ces cas, ce n'était pas tant l'absence d'organisations professionnelles qui était directement en cause, mais des situations nationales n'offrant pas la garantie que les représentants des employeurs ou des travailleurs désignés par le gouvernement étaient en mesure d'agir en toute indépendance de leur délégation gouvernementale respective.
- 11.** Ainsi, dans deux cas (CIT, 27^e session, 1945, et CIT, 33^e session, 1950), l'invalidation a été proposée et acceptée au motif que, les gouvernements mis en cause ayant supprimé les libertés civiques essentielles et les droits énoncés dans la Constitution de l'OIT et dans la Déclaration de Philadelphie, les désignations des membres des délégations des travailleurs n'avaient pas été faites dans l'état de liberté que présume l'accord exigé par l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution, et que, par conséquent, «ils ne peuvent pas être considérés comme des représentants choisis, en dehors de toute contrainte, par des

organisations ouvrières jouissant de la liberté d'association voulue par la Constitution de l'Organisation»⁵. Dans les quatre autres cas d'invalidation effectivement prononcée par la Conférence (CIT, 40^e session, 1957; CIT, 42^e session, 1958; CIT, 43^e session, 1959; et CIT, 47^e session, 1963), ainsi que dans les six occasions où la Conférence a été appelée à se prononcer sur des propositions d'invalidation sans les entériner (CIT, 40^e session, 1957; CIT, 39^e session, 1956; CIT, 46^e session, 1962; CIT, 60^e session, 1974; CIT, 61^e session, 1975; et CIT, 71^e session, 1985), les propositions d'invalidation répondaient également aux doutes qui pesaient sur l'indépendance des délégués non gouvernementaux du fait du non-respect de la liberté d'association dans les pays concernés par les régimes au pouvoir. Très souvent, ces propositions ont été précédées de mises en garde par la commission lors des sessions antérieures de la Conférence.

12. Sans avoir proposé l'invalidation, dans un certain nombre d'autres rapports, la Commission de vérification des pouvoirs a tantôt reconnu que même en l'absence d'organisations des employeurs ou des travailleurs elle pouvait être saisie de protestations alléguant que les délégués concernés ne représentaient pas eux-mêmes véritablement les employeurs ou les travailleurs, tantôt rappelé que, les conditions de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution ne pouvant être atteintes qu'en présence d'un régime de liberté syndicale effective, les Membres avaient l'obligation soit de maintenir les conditions de cette liberté lorsqu'elle existait, soit de les créer⁶.
13. Deux constats paraissent pouvoir être faits. Le premier est que, dans tous les cas, l'invalidation a été proposée après que d'autres efforts ont échoué dans des situations jugées suffisamment graves pour compromettre le bon fonctionnement du tripartisme. Le second est que le fait de proposer ou ne pas proposer une invalidation, ou l'issue des votes à la Conférence sur de telles propositions, a été davantage fonction de l'équilibre des forces au sein de l'Organisation à un certain moment de son histoire que de l'importance relative des situations évoquées, comme en atteste le fait qu'aucune invalidation n'a été acceptée par la Conférence après le début des années soixante, alors que des situations aussi préoccupantes ont donné lieu à des propositions d'invalidation.
14. Depuis la dernière proposition d'invalidation en 1985, l'évolution de la communauté internationale après la disparition des blocs issus de la guerre froide a permis à la Commission de vérification des pouvoirs, dès 1999, de confirmer, en les synthétisant, les précédentes ébauches d'une interprétation dynamique de la Constitution. Juridiquement, cette interprétation s'appuie sur la teneur de l'article 3, paragraphe 1, de la Constitution, qui requiert, en termes absolus et indépendamment de l'existence ou de la reconnaissance de la liberté syndicale, le respect de l'exigence minimum que les délégués des trois groupes présents à la Conférence soient représentatifs des intérêts qu'ils défendent. Elle repose également sur le constat que la liberté syndicale est le meilleur moyen de satisfaire à cette obligation et sur l'engagement de tout Etat d'œuvrer à la réalisation de ce principe fondamental, désormais reconnu universellement au-delà de toute acceptation conventionnelle et rappelé dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998.

⁵ Cinquième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, 27^e session de la CIT, 1945, *Compte rendu des travaux*, annexe I.

⁶ Voir, par exemple, le quatrième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, 37^e session de la CIT, 1954, *Compte rendu des travaux*, annexe II, ou le troisième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, 32^e session de la CIT, 1949, *Compte rendu des travaux*, annexe I.

15. Du fait de cette lecture (jusqu'ici non remise en cause ni par la Conférence lorsqu'elle a entériné par un vote des propositions d'invalidation ni par les Membres concernés par les conclusions de la Commission de vérification des pouvoirs), les travaux de la commission ont été facilités par le recours à des informations disponibles dans le cadre des procédures de contrôle de l'Organisation en matière de liberté d'association. La commission a par conséquent été amenée à traiter quant au fond d'un nombre croissant de protestations fondées précisément sur des situations dans lesquelles, en l'absence d'organisations représentatives – soit parce qu'elles ont été interdites, soit parce qu'elles ne sont pas encore permises – ou en présence de cas d'ingérence grave du gouvernement dans le processus de désignation des délégués non gouvernementaux, il n'existe aucune garantie concernant la capacité des délégués d'exercer leurs fonctions à la Conférence en toute indépendance du gouvernement. Si, malgré le recours à d'autres méthodes, la commission se heurte de manière répétée à l'absence de toute volonté du gouvernement de se conformer progressivement à ses obligations constitutionnelles, la commission sera vraisemblablement appelée à conclure que la seule issue possible est de proposer l'invalidation des pouvoirs des délégués en question.
16. Alors que les récents rapports de la commission montrent que de telles situations ne constituent pas des cas d'école, les conditions requises pour qu'une invalidation puisse être approuvée par la Conférence, à savoir l'exigence d'une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, rendent cependant très improbable l'adoption d'une telle décision, du fait notamment de la pratique de l'Organisation de favoriser les solutions consensuelles.
17. Par ailleurs, du point de vue de la finalité de la procédure d'invalidation, les conséquences d'une telle décision à l'égard d'un délégué non gouvernemental ne sont pas en elles-mêmes de nature à assurer un véritable équilibre tripartite à la Conférence pour plusieurs raisons. Premièrement, l'invalidation permet certes d'éviter la participation à la Conférence d'un représentant sans qualité ou légitimité pour représenter les intérêts des travailleurs ou des employeurs selon le cas, mais elle prive également l'autre délégué non gouvernemental du droit de vote, et c'est en réalité celui-ci, et non le gouvernement lui-même, qui subit les conséquences de l'absence de volonté d'un gouvernement de respecter ses obligations. Cela a en outre pour conséquence que, lors de l'adoption des décisions par la Conférence, l'un ou l'autre des deux groupes non gouvernementaux se voit privé d'un certain nombre de voix sans qu'il en résulte une pondération des votes des deux autres groupes, à la différence de ce qui se passe dans les commissions de la Conférence ou au sein du Conseil d'administration. Le même problème se pose d'ailleurs en cas d'absence des délégués non gouvernementaux à la Conférence motivée par le manque de moyens financiers pour y participer pendant toute la durée de la session.
18. La seconde raison est d'ordre pratique. Du fait de la durée de la procédure de vérification des pouvoirs, qui requiert un examen approfondi dans le respect du principe du contradictoire, et de l'organisation de la Conférence, la Commission de vérification des pouvoirs ne peut présenter un rapport circonstancié à la plénière au sujet des protestations qu'elle a reçues que vers la fin de ses travaux. Or, aux termes de l'article 26, paragraphe 8, du Règlement de la Conférence, le délégué ou le conseiller technique dont les pouvoirs sont contestés continue de jouir de tous ses droits tant que la Conférence n'a pas statué. Ainsi, quand bien même la Conférence approuverait l'invalidation des pouvoirs, les conséquences à l'égard du délégué en cause seraient très limitées, dans la mesure où l'invalidation n'est pas rétroactive et n'entraîne donc pas la nullité ni n'efface les actes du délégué ou du conseiller technique en question dans l'intervalle (amendements ou votes dans les commissions, votes en plénière ou discours prononcés).
19. Enfin, toute décision d'invalidation étant valable exclusivement pour la session de la Conférence où elle est prise, une telle mesure serait limitée dans le temps et pourrait amener la Conférence, année après année, à consacrer son temps, ses efforts et ses moyens

à l'examen de problèmes identiques. Il existe par ailleurs une difficulté accrue à cet égard, sans doute à l'origine de la prudence de la Commission de vérification des pouvoirs ces dernières années, tenant aux règles du quorum à la Conférence et à l'une des conditions de recevabilité des protestations, énoncée à l'article 26, paragraphe 4 *d*), du Règlement de la Conférence. En effet, si une proposition d'invalidation ne pouvait pas être adoptée faute de quorum en raison du nombre d'abstentions, la Conférence pourrait être empêchée, en vertu de la disposition précitée, d'examiner à l'avenir des protestations fondées sur les mêmes faits et allégations. Au-delà du problème de crédibilité que cela poserait pour la commission et la Conférence, une telle circonstance contribuerait à perpétuer des situations de non-respect par un Etat de ses obligations constitutionnelles, puisque la commission ne pourrait plus exercer ultérieurement son contrôle.

20. Ces circonstances justifient que la Commission de vérification des pouvoirs s'interroge sur l'efficacité de son action par rapport à des cas extrêmes d'absence manifeste de toute volonté de progrès.

IV. Des solutions envisageables

21. Compte tenu de ce qui précède, la manière juridiquement la plus directe et efficace de remédier, dans des cas extrêmes, aux limitations de la procédure d'invalidation telle qu'elle avait été envisagée dans le contexte de la création de l'Organisation en 1919 serait sans doute de mettre la lettre des dispositions de la Constitution en conformité avec l'évolution des défis et exigences auxquels l'Organisation est soumise plus de quatre-vingts ans après. Mais il existe d'autres possibilités qui, sans amender la Constitution, ou en attendant qu'elle le soit, pourraient dans des cas particulièrement graves et répétés, et sous certaines garanties de procédure, permettre d'accroître l'efficacité des moyens disponibles.

a) La solution constitutionnelle

22. Indépendamment de la question de l'interprétation donnée par la Commission de vérification des pouvoirs aux dispositions des paragraphes 1 et 5 de l'article 3 de la Constitution que seule la Cour internationale de Justice serait le cas échéant habilitée à trancher conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, étant donné que la plupart des limitations propres à la procédure d'invalidation procèdent des conditions requises pour la mettre en œuvre et des conséquences prévues aux articles 3 et 4 de la Constitution, tout exercice visant à améliorer le système semblerait devoir passer par une modification des dispositions pertinentes de la Constitution. Cependant, même en circonscrivant une telle réforme au renforcement du tripartisme et en l'entourant de certaines garanties, elle risquerait de se heurter à des difficultés d'ordre politique et pratique. D'une part, en effet, toute réforme visant à faciliter la possibilité de restreindre des droits ou à accroître des obligations suscite souvent des réticences que seul un contexte de négociation plus large peut permettre de vaincre. D'autre part, la voie d'une réforme constitutionnelle nécessite, même en présence d'un consensus, un certain temps, sans compter les aléas du processus de ratification de l'instrument d'amendement, avant que toute réforme puisse devenir effective. Une telle voie ne permettrait donc pas de pallier les carences du cadre juridique actuel avec la célérité demandée par la Commission de vérification des pouvoirs.

b) La rationalisation des fonctions de contrôle et de suivi de la Commission de vérification des pouvoirs

23. Au titre d'une solution non constitutionnelle ayant pour but d'améliorer le mécanisme existant de vérification des pouvoirs, il serait par exemple concevable d'accorder à la Commission de vérification des pouvoirs, selon le cas, soit un rôle d'investigation d'office, soit l'initiative de l'instance des procédures de contrôle existantes en matière de liberté syndicale.
24. Aujourd'hui, la commission ne peut agir que sur la base des protestations et des plaintes dont elle est saisie. Cette circonstance est dans une large mesure à l'origine des difficultés évoquées au paragraphe 18 ci-dessus et ne lui permet pas d'assurer, de son propre chef, le suivi de situations jugées, lors de précédentes sessions de la Conférence, comme étant particulièrement préoccupantes ou susceptibles de compromettre le bon fonctionnement de la Conférence et l'indépendance des groupes. Par le biais d'un simple amendement au Règlement de la Conférence, la Commission de vérification des pouvoirs pourrait ainsi, en cas de violations graves et répétées des obligations des paragraphes 1 ou 5 de l'article 3 de la Constitution, engager de son propre chef la procédure d'investigation afin de s'assurer que les recommandations précédemment formulées sont suivies d'effets. Les nouvelles règles pourraient ainsi prévoir que cette procédure d'investigation commence avant le début de la Conférence, la Commission de vérification des pouvoirs d'une session de la Conférence donnant pour instruction au Bureau de demander à certains gouvernements de fournir, dans le formulaire de présentation des pouvoirs pour la session subséquente de la Conférence, des informations sur la procédure suivie pour la désignation et sur les mesures adoptées pour donner effet aux recommandations de la commission.
25. Cette possibilité serait parfaitement conforme au texte de la Constitution. En effet, son article 3, paragraphe 9, dispose ce qui suit: «Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article.» Cette disposition, qui fixe dans des termes très larges la latitude dont dispose la Conférence pour vérifier la validité des pouvoirs, ne mentionne pas à qui revient l'initiative de la vérification. D'ailleurs, la teneur du texte original du Règlement de la Conférence prévoyait l'engagement de la procédure d'invalidation soit à la suite d'une protestation, soit à l'initiative du Président du Conseil d'administration, par le biais du rapport sommaire sur les pouvoirs qu'il doit soumettre au début de la Conférence en vertu de l'article 26, paragraphe 2, du Règlement. Bien que cette disposition ait été amendée très tôt, en 1922, pour ne plus mentionner que l'examen suite à une protestation, la faculté de la Conférence d'engager la procédure, par elle-même ou par le truchement d'un de ses organes, reste toujours implicite.
26. Ce rôle d'investigation d'office pourrait s'avérer particulièrement efficace s'agissant des cas de mise en œuvre progressive, en l'absence de véritables organisations des employeurs ou des travailleurs, de mécanismes permettant d'assurer le caractère représentatif des délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence. Cependant, lorsque les cas examinés par la commission ont trait à des allégations de graves violations de la liberté syndicale ou d'actes d'ingérence n'ayant pas fait l'objet de conclusions de la part des organes de contrôle de l'OIT compétents en la matière, la commission ne pourrait ni ne devrait s'acquitter d'un rôle d'investigation au risque d'empiéter sur le mandat et les responsabilités des organes compétents.
27. C'est pourquoi il pourrait dans ces cas être envisagé d'accorder à la commission l'initiative de l'instance auprès du Comité de la liberté syndicale en ce sens qu'elle renverrait de son

propre chef pour examen audit comité, par le truchement de la Conférence, toute protestation comportant des problèmes afférents au respect de la liberté syndicale. Une telle faculté a été confiée à la Commission de vérification des pouvoirs lors de l'institution en 1950 de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale⁷ par le Conseil d'administration. Comme on le sait, la procédure d'investigation et de conciliation a abouti à la création du Comité de la liberté syndicale. Bien que le rôle premier du comité ait été de procéder à un examen préliminaire des plaintes renvoyées à la Commission d'investigation et de conciliation soit par le Conseil d'administration, soit par la Conférence sur recommandation de la Commission de vérification des pouvoirs, il s'est vu très vite chargé de la totalité de l'examen de ces plaintes. Il serait par conséquent possible de réactiver le rôle d'initiative de l'instance que l'Organisation a confié à la Commission de vérification des pouvoirs en 1950, en ajustant le Règlement de la Conférence pour préciser les particularités d'un tel rôle ainsi que les modalités de son exercice.

28. Ainsi, lorsque la commission serait saisie de protestations fondées sur des actes prétendument contraires aux principes de la liberté syndicale et lorsque, à l'issue de son examen, elle n'aurait pas eu la possibilité de s'appuyer sur des conclusions du Comité de la liberté syndicale relatives aux mêmes actes, elle pourrait recommander à la Conférence de renvoyer les aspects de la protestation en question au comité pour examen. La commission pourrait ainsi, en cas de nouvelle protestation fondée sur les mêmes allégations, se baser sur les constats du comité pour parvenir à ses propres conclusions quant à la conformité des désignations avec les dispositions de l'article 3 de la Constitution.
29. Ces deux solutions complémentaires pourraient contribuer à renforcer le rôle de la Commission de vérification des pouvoirs, sans pour autant modifier son mandat, et favoriser, notamment dans le premier cas, une approche de dialogue constructif par rapport à la procédure contentieuse propre à tout système basé sur la présentation de protestations ou de plaintes. Cela devrait par ailleurs contribuer à rendre plus neutre l'examen de telles situations, dans la mesure où l'initiative de l'examen du cas reviendrait à un organe tripartite nommé par la Conférence et non nécessairement, comme c'est le cas à présent, à des organisations d'employeurs et de travailleurs dont les intentions sont parfois perçues par les gouvernements concernés comme pouvant être étrangères aux seules questions de la composition des délégations à la Conférence ou de l'indépendance des groupes.
30. Ces approches permettraient d'assurer un meilleur suivi des situations jugées préoccupantes, mais n'offriraient pas en soi à la Conférence les moyens de remédier rapidement à toute violation grave des dispositions constitutionnelles en la matière.

c) L'aménagement des moyens d'action existants

31. Une voie visant à assurer directement par d'autres moyens le respect de l'équilibre des intérêts présents à la Conférence serait de confirmer la possibilité dont disposent déjà les groupes des employeurs et des travailleurs à la Conférence de tirer eux-mêmes les conséquences de toute atteinte grave au bon fonctionnement du tripartisme et à leur indépendance. Cette voie pourrait cependant être articulée également autour de la Commission de vérification des pouvoirs et être combinée avec les solutions précédentes.
32. Les groupes jouissent, en vertu de l'autonomie qui leur est reconnue par l'article 70 du Règlement de la Conférence, du droit de décider de l'admission de quiconque à leurs

⁷ *Bulletin officiel*, vol. XXXIII, n° 2, 1950.

réunions, sans que l'exercice de ce droit soit susceptible d'appel. Ils jouissent également, en vertu de cette autonomie et de l'article 9 du Règlement de la Conférence, du droit de déterminer leurs membres dans les différentes commissions de la Conférence, voire de ne pas inclure un délégué donné dans une commission, sous réserve de la faculté du délégué en question de faire recours contre cette décision. Les dispositions pertinentes de l'article 9, tel qu'il a été amendé à la dernière session de la Conférence, se lisent comme suit:

Les règles qui suivent s'appliquent à toutes les commissions instituées par la Conférence, à l'exception de la Commission de proposition, de la Commission de vérification des pouvoirs, de la Commission des finances des représentants gouvernementaux et du comité de rédaction:

- a) une fois que les différentes commissions ont été instituées et que leur composition initiale a été fixée par la Conférence, il incombe aux groupes de déterminer les modifications ultérieures de la composition de ces commissions;
- b) si un délégué n'a pas été proposé par son groupe pour siéger dans une commission quelconque, il peut signaler ce fait à l'attention de la Commission de proposition. Celle-ci aura le pouvoir de lui attribuer un siège dans une ou plusieurs commissions, en augmentant en conséquence le nombre des membres de cette ou de ces commissions. Ce recours doit être adressé au président de la Commission de proposition.

33. Le contenu de l'alinéa *b)*, introduit en 1932 avant que ne soit formalisé en 1945 le système de pondération des votes dans les commissions, visait certes davantage la question de l'équilibre numérique, technique et géographique des commissions que le problème de la qualité ou de la légitimité d'un délégué pour représenter les intérêts du groupe auquel il appartient. Lorsque des questions de cette nature ont été soulevées à la Conférence, en particulier en rapport avec la représentativité des membres employeurs des pays à économie centralisée pendant la guerre froide et le refus du groupe des employeurs de les inclure dans les sections votantes des commissions, la Conférence a préféré instituer en 1959 un organe ad hoc, le Comité de recours pour la constitution des commissions de la Conférence, plutôt que de mettre en œuvre la procédure de recours auprès de la Commission de proposition. Ce comité a fonctionné pendant plusieurs décennies avant de tomber en désuétude depuis les années quatre-vingt-dix sans avoir été pour autant formellement aboli.

34. Si, à défaut d'autres solutions, les groupes décident d'avoir recours à leur faculté d'exclure certains délégués des commissions pour des raisons liées à leur défaut de représentativité, l'examen d'un recours dans ces circonstances par la Commission de proposition ou le Comité de recours ne semblerait pas approprié, et il serait peut-être opportun de prévoir le renvoi de la question pour examen à la Commission de vérification des pouvoirs. En effet, non seulement la Commission de vérification des pouvoirs serait l'organe techniquement le mieux à même d'examiner ces questions du fait de son expérience, mais encore sa structure réduite, ses méthodes quasi judiciaires et la nature privée de ses séances permettraient d'optimiser les moyens de la Conférence sans affecter le bon déroulement de ses autres tâches. Les décisions de la Commission de vérification des pouvoirs en la matière pourraient, comme c'était le cas de celles prises par le Comité de recours, être définitives ou être conçues comme des recommandations à la Conférence. Au besoin, cette solution pourrait être entourée de certaines garanties supplémentaires, par exemple en limitant cette faculté des groupes aux seuls cas où la Commission de vérification des pouvoirs aurait conclu par le passé qu'il y avait eu violation des dispositions de l'article 3 de la Constitution par le gouvernement concerné.

- 35. *La commission voudra sans doute examiner dans quelle mesure l'une ou l'autre de ces solutions mériterait d'être examinée de manière plus approfondie en indiquant, le cas échéant, la session du Conseil où un tel examen devrait être mené.***

Genève, le 6 février 2003.

Point appelant une décision: paragraphe 35.

Annexe

Extraits des dispositions relatives à la vérification des pouvoirs

Constitution

ARTICLE 3

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

[...]

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

[...]

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

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

ARTICLE 4

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

2. Dans le cas où l'un des Membres n'aurait pas désigné l'un des délégués non gouvernementaux auquel il a droit, l'autre délégué non gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la Conférence mais n'aura pas le droit de voter.

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

Règlement de la Conférence

ARTICLE 5

Commission de vérification des pouvoirs

1. La Conférence, sur proposition de la Commission de proposition, désigne une Commission de vérification des pouvoirs composée d'un délégué gouvernemental, d'un délégué des employeurs et d'un délégué des travailleurs.

2. La Commission de vérification des pouvoirs examine les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques, ainsi que toutes protestations y relatives, conformément aux dispositions de la section B de la partie II. Dans les limites établies par ladite section, elle peut également examiner toute plainte relative au non-respect du paragraphe 2 a) de l'article 13 de la Constitution.

Section B

Vérification des pouvoirs

ARTICLE 26

1. Les pouvoirs des délégués et conseillers techniques sont déposés au Bureau international du Travail quinze jours au plus tard avant la date fixée pour l'ouverture de la session de la Conférence.

2. Un rapport sommaire sur les pouvoirs est rédigé par le Président du Conseil d'administration et soumis, en même temps que les pouvoirs, à l'examen des délégués la veille de la séance d'ouverture. Ce rapport est publié en annexe au compte rendu de la première séance.

3. La Commission de vérification des pouvoirs constituée par la Conférence en vertu de l'article 5 du Règlement examine toute protestation concernant la désignation d'un délégué ou d'un conseiller technique qui peut avoir été communiquée au secrétaire général.

4. Une telle protestation n'est pas recevable dans les cas suivants:

- a) si la protestation n'est pas communiquée au secrétaire général dans un délai de soixante-douze heures à partir de 10 heures du matin de la date de la publication, dans le *Compte rendu provisoire* des travaux, du nom et des fonctions de la personne dont la désignation fait l'objet de la protestation. Toutefois, lorsque le nom de la personne est publié pour la première fois dans une liste révisée des noms et fonctions des délégués, ce délai est réduit à quarante-huit heures;
- b) si les auteurs de la protestation restent anonymes;
- c) si l'auteur de la protestation est conseiller technique du délégué contre la désignation duquel la protestation est élevée;
- d) si la protestation est motivée par des faits ou allégations que la Conférence a précédemment discutés et reconnus non pertinents ou non fondés par un débat et une décision portant sur des faits ou allégations identiques.

5. Pour statuer sur la recevabilité d'une protestation, la procédure est la suivante:

- a) la Commission de vérification des pouvoirs examine, à l'égard de chaque protestation, si elle est irrecevable pour l'un quelconque des motifs énumérés au paragraphe 4;
- b) si l'appréciation de la commission quant à la recevabilité d'une protestation est unanime, sa décision est définitive;
- c) si son appréciation quant à la recevabilité d'une protestation n'est pas unanime, la commission renvoie la question à la Conférence qui, sur le vu du compte rendu des délibérations de la commission, ainsi que d'un rapport relatant l'opinion de la majorité et de la minorité de ses membres, statue, sans nouvelle discussion, sur la recevabilité de la protestation.

6. Chaque fois qu'une protestation n'est pas déclarée irrecevable, la Commission de vérification des pouvoirs en examine le bien-fondé et présente un rapport d'urgence sur cette protestation à la Conférence.

7. Si la Commission de vérification des pouvoirs ou l'un des membres de celle-ci présente un rapport recommandant le refus par la Conférence d'admettre un délégué ou un conseiller technique, le Président soumettra cette proposition à la Conférence en vue d'une décision, et la Conférence pourra, au cas où elle jugerait que ledit délégué ou ledit conseiller technique n'a pas été nommé en conformité des dispositions de la Constitution, refuser par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents d'admettre ce délégué ou ce conseiller technique, conformément au paragraphe 9 de l'article 3 de la Constitution. Les délégués qui sont en faveur du refus d'admettre le délégué ou le conseiller technique voteront «oui»; les délégués opposés au refus d'admettre le délégué ou le conseiller technique voteront «non».

8. Le délégué ou le conseiller technique dont la désignation a fait l'objet d'une protestation conserve les mêmes droits que les autres délégués et conseillers techniques jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur son admission.

9. La Commission de vérification des pouvoirs peut connaître des plaintes alléguant l'inexécution par un Membre du paragraphe 2 a) de l'article 13 de la Constitution dans les cas suivants:

- a) s'il est allégué que le Membre n'a pas pris en charge les frais de voyage et de séjour d'un ou de plusieurs délégués qu'il a désignés conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la Constitution, ou
- b) si la plainte allègue un déséquilibre grave et manifeste entre le nombre de conseillers techniques des employeurs et des travailleurs dont les frais ont été pris en charge dans la délégation en question et le nombre de conseillers techniques nommés auprès des délégués gouvernementaux.

10. Une plainte visée au paragraphe 9 n'est pas recevable dans les cas suivants:

- a) si elle n'a pas été déposée auprès du secrétaire général de la Conférence avant 10 heures du matin le septième jour à compter de l'ouverture de la Conférence et si la commission estime qu'elle ne dispose pas du temps nécessaire pour l'examiner correctement;
- b) si elle n'émane pas d'un délégué ou d'un conseiller technique accrédité alléguant le non-paiement de ses frais de voyage et de séjour dans les circonstances visées aux alinéas a) ou b) du paragraphe 9, ou d'une organisation ou d'une personne agissant pour son compte.

11. La Commission de vérification des pouvoirs présentera dans son rapport à la Conférence toutes les conclusions auxquelles elle sera parvenue à l'unanimité sur chaque plainte qu'elle aura examinée.

Règlement des réunions régionales

ARTICLE 9

Vérification des pouvoirs

1. Les pouvoirs des délégués aux réunions régionales et de leurs conseillers techniques sont déposés au Bureau international du Travail quinze (15) jours au plus tard avant la date fixée pour l'ouverture de la réunion.

2. La Commission de vérification des pouvoirs est composée d'un délégué gouvernemental, d'un délégué des employeurs et d'un délégué des travailleurs.

3. La Commission de vérification des pouvoirs examine les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques, de même que toute protestation alléguant qu'un délégué ou un conseiller technique des employeurs ou des travailleurs n'a pas été désigné conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 1 du présent Règlement. La commission peut aussi examiner toute plainte alléguant qu'un Membre ne s'est pas acquitté de son obligation de prendre en charge les frais de voyage et de séjour de sa délégation tripartite aux termes de l'article 1, paragraphe 1, ci-dessus.

4. Une protestation n'est pas recevable dans les cas suivants:

- a) si la protestation n'est pas communiquée au secrétariat de la réunion au plus tard à 11 heures du matin le premier jour de la réunion, à moins que la commission n'estime que le retard est dû à des raisons valables;
- b) si les auteurs de la protestation restent anonymes;
- c) si la protestation est motivée par des faits ou allégations identiques à ceux que la Conférence internationale du Travail ou une réunion régionale a précédemment discutés et reconnus non pertinents ou non fondés.

5. La Commission de vérification des pouvoirs soumet sans délai son rapport sur chaque protestation à la réunion qui pourra demander au Bureau de porter le(s) rapport(s) à l'attention du Conseil d'administration.