



PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Améliorations possibles des activités
normatives de l'OIT: articles 19, 24 et 26
de la Constitution****Résumé**

Ce document, demandé par le Conseil d'administration, décrit, d'une part, les dispositions constitutionnelles relatives aux procédures d'examen de la mise en œuvre des instruments adoptés par la Conférence et non ratifiés (art. 19) et de l'application des conventions ratifiées (art. 24 et 26) et, d'autre part, les pratiques adoptées par le Conseil d'administration sur le fondement des dispositions constitutionnelles précitées. Rappelant que certains aspects de ces procédures ont été examinés par le Conseil antérieurement sans que celui-ci parvienne à un consensus, il identifie les points sur lesquels des améliorations seraient possibles et souhaitables pour un meilleur fonctionnement de ces procédures et de leur suivi et contient des propositions en ce sens. Si ces propositions, ou certaines d'entre elles, sont retenues, le Bureau pourra présenter à la prochaine session du Conseil des propositions plus développées en prenant en considération les différentes opinions exprimées en vue de leur adoption par le Conseil.

1. Le Conseil d'administration, à sa 283^e session (mars 2002), a demandé que soit examinée dans le cadre de l'amélioration possible des activités normatives de l'OIT, la question des procédures relatives à l'application des normes¹. L'objectif de cet examen est de renforcer la capacité des mécanismes prévus aux articles 19, 24 et 26 de la Constitution en vue d'assurer: i) que les obligations constitutionnelles des Membres, notamment à l'égard des conventions ratifiées, sont remplies en droit et en fait; et ii) que ces mécanismes ne font pas double emploi et fonctionnent conformément aux dispositions constitutionnelles ou réglementaires qui les régissent.
2. Près de la moitié des articles de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (17 sur 40) se rapportent aux conventions et recommandations internationales du travail. De ces dix-sept articles, quatorze se réfèrent en tout ou en partie aux mécanismes de contrôle de la mise en œuvre par les Etats Membres des obligations relatives tant aux normes non ratifiées qu'aux conventions ratifiées. L'ensemble de l'activité normative de l'OIT est régie par ces dispositions:
 - la préparation des normes, la forme qu'elles peuvent revêtir (conventions ou recommandations), la prise en considération des conditions différentes de

¹ Voir document GB.283/PV, pp. V/6 à VI/4. Voir également document GB.283/4.

développement des Membres lors du processus d'adoption des normes, la procédure d'adoption par la Conférence à la majorité qualifiée des deux tiers, les obligations des Membres quant aux conventions et aux recommandations adoptées par la Conférence et le contrôle de ces obligations (art. 19 et 30);

- les rapports sur les conventions ratifiées, leur communication aux organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs et leur examen par la Conférence (art. 22 et 23);
- la procédure de réclamation au sujet de l'application d'une convention ouverte aux organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs et la possibilité de la rendre publique (art. 24 et 25);
- la procédure de plainte et les pouvoirs de la Commission d'enquête ainsi que les suites à donner à ses recommandations, le rôle de la Cour internationale de Justice quant auxdites recommandations et la procédure à suivre pour l'application de celles-ci (art. 26 à 29 et 31 à 34);
- diverses dispositions relatives à l'enregistrement des normes adoptées par la Conférence (art. 20), aux projets de conventions non adoptés par la Conférence (art. 21) ou à l'interprétation des conventions (art. 37).

3. A partir de ce cadre constitutionnel et dans le respect de celui-ci, le Conseil d'administration et la Conférence ont développé, au fur et à mesure que des besoins nouveaux surgissaient, des procédures permettant l'application de ces dispositions. Si l'on peut considérer que des améliorations aux dispositions constitutionnelles sont souhaitables, le statut des deux derniers amendements à la Constitution, qui ne sont pas encore entrés en vigueur, doit inciter à la prudence. Amender la Constitution est un processus long et dont le résultat est incertain. Il n'en est pas de même des décisions de la Conférence ou du Conseil. Cependant, eu égard à la nature des questions abordées dans ce document qui touchent au cœur de l'activité de l'Organisation, les améliorations qui seraient retenues devraient faire l'objet du plus large consensus pour leur adoption, gage d'une mise en œuvre effective par tous les Membres.

4. Le présent document ne vise que les aspects de contrôle de l'application des obligations relatives aux conventions et recommandations adoptées par la Conférence et aux conventions ratifiées, à l'exception de la procédure prévue par l'article 22 que le Conseil a examinée et pour laquelle il a procédé à des aménagements qui sont entrés en vigueur et qui sont réexaminés périodiquement. Néanmoins, les procédures relatives aux conventions ratifiées sont pour une part interdépendantes et ne peuvent être considérées isolément, voire sans référence à la procédure périodique et automatique, et en ce sens «régulière», prévue par l'article 22. Les procédures prévues aux articles 24 et 26, déclenchées à l'initiative d'un mandant de l'Organisation (Etat Membre, organisation d'employeurs ou de travailleurs, délégué à la Conférence) ou du Conseil d'administration, sont à cet égard des procédures «spéciales», qui renvoient généralement au mécanisme «régulier» le soin de veiller au sort des recommandations adoptées.

5. Il paraît utile pour la clarté de ce document de prendre pour point de départ les procédures telles que le texte constitutionnel en dispose et, ensuite, d'examiner les modalités de leur mise en œuvre (comment le Conseil d'administration ou la Conférence a décidé de procéder). Pour ce faire, on distinguera entre les procédures relatives à la mise en œuvre des normes adoptées par la Conférence internationale du Travail (conventions non ratifiées et recommandations) et les procédures relatives à l'application des conventions ratifiées.

I. Procédures relatives aux normes adoptées par la Conférence

6. Une des originalités du système normatif de l'OIT est que les Etats Membres ont, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, des obligations juridiques à l'égard des normes adoptées par la Conférence même s'ils ne les ont pas ratifiées. Ces obligations sont de deux ordres. D'une part, une obligation automatique déclenchée par l'adoption de nouvelles normes par la Conférence internationale du Travail: la soumission aux autorités compétentes en vue d'une action pour assurer la mise en œuvre au plan national des normes adoptées, conventions ou recommandations. D'autre part, une obligation de faire rapport «à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration» sur l'état de leur législation et de leur pratique au regard de ces normes, notamment des conventions non ratifiées.

A. *Soumission aux autorités compétentes*

7. L'article 19 de la Constitution prévoit pour les Etats Membres l'obligation de soumettre les normes adoptées par la Conférence à leurs «autorités compétentes», en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre, par exemple, dans le cas de conventions, de les ratifier (art. 19, paragr. 5 a)). Cette obligation de soumission est assortie d'un délai (art. 19, paragr. 5 b) et 6 b)) et de conditions spéciales destinées à tenir compte de la situation des Etats fédératifs (art. 19, paragr. 7). Les Membres doivent informer le Directeur général du Bureau international du Travail des résultats de cette soumission «en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci».
8. En vertu de l'article 30, tout Membre de l'Organisation peut en référer au Conseil d'administration en cas de défaut par un autre Membre de soumettre les normes adoptées par la Conférence (conventions et recommandations) à l'autorité nationale compétente. Si le Conseil d'administration considère que les mesures de soumission n'ont pas été prises, «il en fera rapport à la Conférence». Le traitement réservé à ce rapport par la Conférence n'est pas précisé².

B. *Rapports demandés par le Conseil d'administration*

9. L'article 19 (paragr. 5 e) et 6 d)) dispose que le Membre n'est soumis à aucune autre obligation à l'égard des normes adoptées par la Conférence «si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration» sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de l'instrument en question. Ce rapport doit préciser dans quelle mesure il a été donné suite aux dispositions de la convention (non ratifiée) ou de la recommandation «par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie». Dans le cas d'une convention, le rapport doit en outre exposer quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification de la convention.

² Cette disposition n'a, jusqu'à présent, jamais été utilisée.

C. Mise en œuvre pratique de ces deux obligations et perspectives futures

- 10.** Le Conseil d'administration a confié l'examen des deux catégories de rapports à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, en incluant dans le mandat de celle-ci l'examen des informations et rapports présentés en vertu de l'article 19. La Conférence a fait de même quant au mandat de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence (art. 7, paragr. 1 *b*), du Règlement de la Conférence).

Soumission aux autorités compétentes

- 11.** L'examen des rapports des Membres relatifs à la soumission donne lieu, en cas de manquement, à l'adoption d'observations ou de demandes directes de la commission d'experts qui signale certains cas graves à la Commission de l'application de la Conférence. En vue d'aider les gouvernements, le Conseil d'administration a adopté un mémorandum sur l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes afin de préciser certains aspects de cette obligation³. Le mémorandum porte sur la nature de l'autorité compétente (l'autorité qui, en général, a le pouvoir de légiférer), la portée de l'obligation (en rappelant la distinction entre soumission et ratification, l'obligation de soumettre n'impliquant pas la nécessité de proposer la ratification), ainsi que la forme de la soumission (la soumission doit être accompagnée ou suivie d'une déclaration ou de propositions précisant l'attitude du gouvernement sur les suites à donner aux textes).
- 12.** La soumission aux autorités compétentes, qui est un instrument unique dans le système international, pourrait sans doute être utilisée plus rationnellement comme un outil permettant de mieux assurer la promotion et la visibilité des normes adoptées par la Conférence. Plusieurs voies pourraient être explorées à cet égard. La première consisterait à revenir plus strictement au texte constitutionnel et à examiner plus en détail les informations communiquées par les gouvernements en vertu des alinéas *b*) et *c*) des paragraphes 5 et 6 de l'article 19. Une autre solution consisterait à promouvoir la soumission aux autorités compétentes, dans la quasi-totalité des cas les Parlements nationaux, auprès des protagonistes eux-mêmes⁴. Enfin, le Conseil d'administration pourrait souhaiter revoir le mémorandum révisé en 1958 pour tenir compte des évolutions dans le rôle réservé aux Parlements nationaux par rapport au pouvoir exécutif, tant en matière de travail législatif qu'en matière de ratification⁵.

Rapports demandés par le Conseil

- 13.** L'examen des rapports demandés par le Conseil d'administration, en vertu des paragraphes 5 *b*) et 6 *b*) de l'article 19, donne lieu à une «étude d'ensemble» de la commission d'experts, publiée en tant que rapport à la Conférence, et examinée par la Commission de l'application de la Conférence lors d'une séance qui lui est spécialement

³ Voir documents GB.208/SC/4/5; GB.209/9/20, paragr. 2 à 14; GB.211/SC/1/5; GB.211/15/16, paragr. 2-21; GB.212/SC/4/1 et GB.212/14/21, paragr. 28-34.

⁴ L'accord entre l'Union interparlementaire et l'OIT, signé le 27 mai 1999, pourrait servir de base à une action de sensibilisation de ce type. Voir *Bulletin officiel*, vol. LXXXII, 1999, série A, n° 1.

⁵ Le mémorandum pourrait notamment être revu à la lumière des obligations inscrites dans la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, ratifiée par 107 Etats.

consacrée. Le compte rendu de cet examen figure dans la partie générale du rapport de la commission soumis à la plénière de la Conférence.

14. Par ailleurs, la Conférence, en adoptant la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, a fondé sur l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution⁶ l'obligation de fournir des rapports annuels pour les Membres n'ayant pas ratifié une ou plusieurs conventions fondamentales auxquelles se réfère ladite Déclaration. Afin de dissocier l'examen des rapports annuels demandés sur la base de l'article 19 dans le cadre de la Déclaration de celui confié à la Commission de l'application de la Conférence en vertu de l'article 7, paragraphe 1 b), du Règlement de la Conférence, il a été nécessaire d'amender ledit article qui prévoit que la commission est chargée d'examiner «les informations et rapports concernant les conventions et recommandations, communiqués par les Membres conformément à l'article 19 de la Constitution, à l'exception des informations demandées au titre du paragraphe 5 e) de cet article dont l'examen est assuré d'une autre manière, arrêtée par le Conseil d'administration» (italique ajouté). L'examen des rapports annuels et des conclusions des experts-conseillers sur la Déclaration incombe au Conseil d'administration. Afin de permettre aux gouvernements qui ne sont pas représentés au Conseil d'exprimer leurs vues au sujet des questions qui concernent leur situation propre, le Règlement du Conseil a été amendé. Le Conseil peut se réunir en comité plénier pour procéder à un échange de vues avec les représentants des gouvernements qui ne sont pas membres du Conseil notamment, mais non exclusivement, sur les rapports annuels.
15. Il convient également de mentionner que les demandes adressées aux Etats Membres dans le cadre des travaux préparatoires des discussions générales fondées sur une approche intégrée sont également basées, au moins partiellement pour ce qui concerne les aspects normatifs, sur l'article 19. Ce dernier exemple est une preuve supplémentaire de la souplesse d'utilisation de cette disposition. Cette souplesse d'action conférée au Conseil d'administration semble devoir être conservée.
16. Ainsi, il ne semble pas que cette procédure puisse faire l'objet d'améliorations générales. Il appartient au Conseil, lorsqu'il fait usage de cette procédure, de préciser la portée des informations qu'il souhaite recevoir quant à la mise en œuvre des instruments non ratifiés, dans le respect du cadre constitutionnel. L'article 19 permet de recueillir des informations auprès des Etats Membres sur l'état de leur législation et de leur pratique. Les possibilités offertes par cette disposition à des fins promotionnelles, notamment en vue d'identifier les obstacles à la mise en œuvre des normes, préalable indispensable à une possible assistance technique, pourraient cependant être explorées plus systématiquement.

II. Procédures relatives aux conventions ratifiées

17. Les procédures relatives aux conventions ratifiées sont au nombre de trois: l'envoi par les Membres de rapports annuels sur les conventions ratifiées et l'obligation de communiquer aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs copie desdits rapports, la procédure de réclamation et la procédure de plainte. Comme indiqué ci-dessus, seules seront examinées les deux procédures de réclamation et de plainte. Il importe néanmoins

⁶ Voir suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, II B1. Ces rapports annuels avaient été précédés par un rapport quadriennal sur la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 (voir document GB.209/SC/2/3), puis à partir de 1997 par des rapports «spéciaux» sur les conventions fondamentales qui, à leur tour, ont été supprimés et remplacés par les rapports annuels au titre de la Déclaration de 1998 (voir document GB.273/3).

de rappeler que chacune de ces procédures répond à une fonction précise et présente des caractéristiques qui, si elles sont prises en considération, doivent permettre d'éviter tout chevauchement ou double emploi, tout en assurant la cohérence du système.

A. Procédure de réclamation
– articles 24, 25 et 26, paragraphe 4

- 18.** La procédure de réclamation peut être engagée par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, qui doit s'adresser au Bureau en alléguant qu'un Membre ayant ratifié une convention n'en assure pas l'exécution de manière satisfaisante. Le Conseil d'administration pourra transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause, qui «pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable». Il ressort clairement du texte, comme en atteste la répétition du verbe *pourra*, qu'il appartient au Conseil d'administration (ou à l'organe auquel il aurait délégué cette fonction), à ce stade, de jouer le rôle de filtre et de se prononcer sur la suite qu'il convient de donner à la réclamation: la transmettre au gouvernement mis en cause *et*, s'il le juge opportun, l'inviter à faire une déclaration sur les allégations.
- 19.** Si le gouvernement invité à faire une déclaration ne répond pas dans un délai raisonnable ou si la déclaration ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, le Conseil peut rendre publique la réclamation et la réponse faite⁷. Enfin, en vertu de l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution, le Conseil peut engager d'office la procédure de plainte s'il considère, notamment au vu de la réclamation et de la réponse faite par le gouvernement, que le Membre mis en cause n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention.

Mise en œuvre de la procédure de réclamation

- 20.** Le Règlement relatif à la procédure à suivre en cas de réclamation actuellement en vigueur a été adopté par le Conseil d'administration dans les années trente et amendé pour la dernière fois en 1980⁸. Il régit la recevabilité de la réclamation, son renvoi à un comité tripartite, la procédure d'examen par le comité puis, lorsque ce dernier est en mesure de soumettre des propositions, la procédure d'examen par le Conseil. Les amendements de 1980 ont apporté deux changements principaux par rapport au texte primitif du Règlement:
- a) Le premier réside dans la délégation de pouvoir du Conseil à son bureau pour un examen de la recevabilité de la réclamation. Auparavant, cet examen de la recevabilité était effectué par le Conseil. Il a été constaté qu'il était difficile de maintenir la distinction nécessaire entre l'examen formel de la recevabilité dont les conditions sont établies par l'article 24 et les questions de fond soulevées par la réclamation. C'est la raison pour laquelle le Conseil a confié l'examen préalable de la recevabilité à son bureau qui, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du Règlement, «fait rapport au Conseil d'administration sur la recevabilité de la réclamation quant à

⁷ Sur la question de la mise en œuvre de l'article 25, voir le document GB.273/LILS/1.

⁸ Voir document GB.212/SC/5/2.

la forme», compte tenu du résultat de l'examen des conditions édictées au paragraphe précédent. Cet examen préalable était précédemment confié au Directeur général⁹.

- b) Le second changement a consisté à établir une délimitation plus nette entre les pouvoirs délégués au comité tripartite et ceux que le Conseil d'administration exerce directement. En bref, le Conseil d'administration délègue le pouvoir d'exercer toutes les fonctions qu'il exerçait préalablement jusqu'à ce que le comité soit en mesure de soumettre des propositions quant à la décision à prendre au sujet de la réclamation. Il en est résulté une simplification de la procédure, le comité n'ayant pas à soumettre au Conseil des rapports sur chaque étape de la procédure.

En outre, deux modifications ont également été apportées à la procédure: d'une part, la possibilité de confier l'examen des réclamations relatives aux conventions sur la liberté syndicale au Comité de la liberté syndicale, afin d'éviter un double examen d'une même question par ledit comité, et, d'autre part, la possibilité pour le gouvernement mis en cause de demander au comité tripartite d'entendre un représentant du gouvernement ou de demander que la procédure de contacts directs soit engagée pour obtenir des informations au sujet de la réclamation pour présentation au comité.

Améliorer la procédure en la rendant plus transparente?

- 21.** Le Conseil d'administration a déjà eu l'occasion d'examiner certains aspects de cette procédure sans parvenir à un consensus sur des améliorations à lui apporter ni même sur la nécessité d'apporter de telles améliorations. Ainsi, ont déjà été examinées les questions relatives à l'origine de la pratique du renvoi des réclamations à un comité tripartite ou au Comité de la liberté syndicale selon le fond de l'affaire, la possible diversification des procédures d'examen ainsi que l'incidence de la procédure contentieuse de l'article 24 sur le contrôle régulier au titre de l'article 22¹⁰. Par ailleurs, les raisons pour une éventuelle révision de la procédure (augmentation du nombre des réclamations, risque de chevauchement des procédures, confidentialité) ainsi que les objectifs de cette révision ont été examinés tandis que des solutions à ces questions étaient avancées¹¹. A l'exception de la question de la confidentialité, qui a trait pour l'essentiel à la mise en œuvre de l'article 25 et sur laquelle aucune conclusion n'a été adoptée¹², le Conseil a considéré que ces questions pourraient cependant être examinées dans le contexte plus large de la réflexion sur la politique normative de l'Organisation.
- 22.** Des questions telles que le chevauchement des procédures et l'incidence de la procédure de réclamation sur la procédure de contrôle régulier n'ont pas trouvé de réponses. En outre, certaines interrogations se sont fait jour en ce qui concerne les modalités de la recevabilité des réclamations. Sans revenir sur les questions déjà examinées, quelques explications et suggestions relatives à la recevabilité, à la répétition des procédures et à la prescription paraissent nécessaires.

⁹ L'article 2, paragraphe 2, du Règlement disposait que «le Directeur général du Bureau international du Travail transmet au Conseil d'administration tous les éléments d'information qu'il possède sur la recevabilité de la réclamation sans engager pour cela aucun acte de procédure».

¹⁰ Voir documents GB.273/LILS/1 et GB.273/8/1, paragr. 2 à 58.

¹¹ Voir documents GB.276/LILS/2 et GB.276/10/1, paragr. 56 à 67.

¹² Voir documents GB.277/LILS/1 et GB.277/11/1, paragr. 2 à 17.

Conditions de recevabilité

- 23.** L'examen de la recevabilité des réclamations repose, depuis 1980, sur le bureau du Conseil, le Conseil entérinant sans discussion la proposition de son bureau. Les six conditions de recevabilité figurant à l'article 2, paragraphe 2, du Règlement reprennent exactement, à une exception près (la référence expresse à l'article 24 dans la réclamation), les termes employés dans l'article 24. Quatre de ces conditions sont uniquement des conditions de forme, tandis que les deux autres sont à la fois des conditions de forme et des conditions de fond: le caractère professionnel de l'organisation qui dépose la réclamation, d'une part (art. 2, paragr. 2 *b*), du Règlement), et, d'autre part, les précisions relatives au point qui fait l'objet de la réclamation (art. 2, paragr. 2 *f*), du Règlement). Or, lorsque le bureau du Conseil présente son rapport sur la recevabilité de la réclamation, le Conseil d'administration, selon le paragraphe 4 de l'article 2, «ne discute pas de la réclamation quant au fond». Le gouvernement mis en cause n'est pas appelé, à ce stade, à présenter ses observations sur ces deux points, la procédure étant automatiquement engagée.
- 24.** Il peut en résulter que des questions relatives à la recevabilité soient soulevées par le gouvernement mis en cause après que le Conseil d'administration, sur la base du rapport de son bureau, se soit prononcé positivement. Le comité tripartite, disposant d'informations supplémentaires communiquées par le gouvernement ou par l'organisation qui a déposé la plainte, pourrait recommander que le Conseil revienne sur sa décision relative à la recevabilité. La difficulté pour le bureau du Conseil est qu'il est amené à faire ses recommandations au Conseil sans disposer de critères précis pour l'examen de ces conditions.
- 25.** En l'absence de définition dans la Constitution de la notion d'organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs contenue dans l'article 24 de la Constitution¹³, les critères utilisés pour décider si l'organisation plaignante est une organisation professionnelle au sens de l'article 24 devraient être aussi clairs que ceux qui sont utilisés pour les plaintes portées devant le Comité de la liberté syndicale. En particulier, si le Conseil d'administration ne peut être lié par aucune définition nationale de ces termes ni par aucune restriction ou exclusion imposée qui serait incompatible avec les normes et les principes de la liberté d'association, il devrait cependant pouvoir prendre en compte l'intérêt manifeste à la question que peut avoir l'organisation plaignante. Il serait sans doute possible d'envisager de préciser la condition de recevabilité de l'article 2, paragraphe 2 *b*), du Règlement en s'inspirant des principes dégagés progressivement par le Comité de la liberté syndicale dans ses rapports soumis au Conseil d'administration¹⁴.
- 26.** La condition établie par l'article 2, paragraphe 2 *f*), du Règlement, à savoir l'indication du point sur lequel «le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention», porte à la fois sur la forme et sur la substance de la réclamation. S'il est légitime que le Conseil ne puisse discuter du fond de la réclamation au moment où il doit prendre une décision quant à la recevabilité de celle-ci, faute d'avoir les éléments objectifs d'appréciation qui lui seront fournis ultérieurement par le comité tripartite, il doit néanmoins être raisonnablement assuré que

¹³ Cette notion d'organisation professionnelle est plus large que celle d'organisation représentative au sens des articles 3 et 23 de la Constitution.

¹⁴ Voir les paragraphes 39 à 40 de la procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et de conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale (*La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition, 1996, annexe I).

l'indication fournie dans la réclamation est pertinente pour l'étayer compte tenu des obligations de la convention en cause.

27. Ces questions peuvent être tranchées soit par le bureau du Conseil, sur la base d'un rapport précis fourni par le Bureau, lequel a l'habitude de demander copie des statuts ou des documents pertinents, pour le cas où l'organisation plaignante ne peut être identifiée sans conteste comme une organisation professionnelle, soit par le Conseil lui-même, sur la base des doutes qui pourraient être exprimés par son bureau quant à l'une ou l'autre, voire aux deux, conditions de recevabilité d'une réclamation particulière.

Caractère répétitif

28. Le caractère répétitif de certaines réclamations a parfois été soulevé. Il est permis de se demander si le principe de la chose jugée (*res judicata*) ne devrait pas être invoqué dans le cas d'une réclamation portant sur le même sujet qu'une réclamation précédente. Si le principe de la chose jugée s'applique légitimement dans l'ordre juridique interne où la décision est généralement suivie de mesures d'exécution, il n'en est pas de même dans l'ordre juridique international, les décisions des organes de l'OIT ne pouvant être mises en œuvre autrement que par une action volontaire du Membre concerné. Par ailleurs, la Constitution ne fixe pas de délai pour qu'un Membre qui n'aurait pas assuré l'application d'une convention adopte les mesures décidées par le Conseil d'administration sur la base des conclusions et des recommandations de son comité tripartite¹⁵.
29. Cependant, il est clair qu'un Membre qui n'a pas donné suite entièrement aux décisions du Conseil relatives à une réclamation examinée précédemment ne peut être considéré comme assurant «d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle [il] a adhéré». La condition prévue par l'article 24 et rappelée dans l'article 2, paragraphe 2 f), du Règlement serait remplie dans ce cas. Reste cependant la question du délai dont dispose ce Membre pour s'acquitter de ses obligations. Le suivi de la mise en œuvre des décisions du Conseil est assuré, dans le cadre du contrôle régulier, par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Plusieurs propositions pourraient être faites. Une solution consisterait là encore à appliquer, mutatis mutandis, les principes de procédure dégagés par le Comité de la liberté syndicale¹⁶. Une autre solution pourrait également permettre au bureau du Conseil de se prononcer sur une base objective. Pour toute nouvelle réclamation ayant le même objet et qui serait déposée avant que la commission d'experts ait eu l'occasion d'examiner les mesures adoptées par le gouvernement mis en cause, le bureau du Conseil recommanderait le report de la mise en place du comité tripartite chargé de l'examen de la réclamation dans l'attente du rapport de la commission d'experts.

Prescription

30. La question des réclamations portant sur des faits anciens pourrait également être examinée. Aucun délai de prescription n'a été fixé par la Constitution pour l'examen des réclamations. Le Comité de la liberté syndicale a adopté en la matière un principe de bon sens qui tire les conséquences de la constatation selon laquelle «il serait très difficile, voire

¹⁵ Dans le cas des recommandations d'une commission d'enquête établie suite à une plainte, le Membre dispose d'un délai de trois mois pour faire savoir s'il accepte les recommandations de la Commission d'enquête ou s'il décide de porter le différend devant la Cour internationale de Justice (art. 29, paragr. 2, de la Constitution), et le rapport de la Commission d'enquête doit prévoir les délais de mise en œuvre des recommandations (art. 28).

¹⁶ Voir procédure précitée, paragr. 41 à 42bis.

impossible, à un gouvernement de répondre de manière détaillée à des événements qui remontent loin dans le passé»¹⁷. Ce principe paraît tout aussi valable pour les réclamations, la procédure ne se justifiant que dans la mesure où les faits relatifs à la non-application continuent de porter effet au moment du dépôt de la réclamation.

Suivi des décisions du Conseil

- 31.** Le suivi des mesures prises par le gouvernement mis en cause par une réclamation, en application des décisions adoptées par le Conseil d'administration au regard de ladite réclamation, est assuré par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, une fois prononcée la clôture de la procédure de réclamation. Ce suivi pourrait sans doute être, au moins dans certains cas, plus efficace s'il s'accompagnait d'une proposition d'assistance de la part du Bureau. Au vu des circonstances de la réclamation et du contenu de la déclaration faite par le gouvernement dans le cours de la procédure, le Conseil d'administration pourrait proposer au gouvernement mis en cause de demander l'assistance du Bureau¹⁸ et d'être informé des suites réservées à cette invitation.
- 32.** Les points ci-dessus pourraient être pris en considération par le bureau du Conseil ou par le Conseil lui-même lorsqu'il examine la recevabilité des réclamations sans qu'il soit nécessaire de modifier le Règlement. Cependant, afin d'améliorer la transparence de la procédure et d'en assurer le fonctionnement harmonieux, il serait souhaitable, si telle était l'intention du Conseil, d'apporter au Règlement les amendements qui pourraient être nécessaires pour le compléter sur les points soulevés ci-dessus.

B. Procédure de plainte **– articles 26 à 29 et 30 à 34**

- 33.** La procédure de plainte est ouverte à un Membre de l'Organisation qui est d'avis qu'un autre Membre n'assure pas de manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre ont ratifiée (art. 26, paragr. 1), par un délégué à la Conférence ou par le Conseil d'administration (art. 26, paragr. 4). Le Conseil «peut, s'il le juge à propos et avant de saisir une Commission d'enquête [...], se mettre en rapport avec le gouvernement mis en cause», le gouvernement pouvant être invité à faire une déclaration sur la plainte. Si le Conseil ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement ou en cas de non-réponse du gouvernement ou si la réponse n'est pas satisfaisante, il «pourra former une Commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet» (art. 26, paragr. 3). L'article 28 détaille le contenu du rapport de la commission: constatations sur tous les points de fait «permettant de préciser la portée de la contestation»; recommandations «quant aux mesures à prendre [...] et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises».

¹⁷ Voir procédure précitée, paragr. 67.

¹⁸ A cet égard, on peut rappeler qu'un comité tripartite chargé de l'examen d'une réclamation avait suggéré au Conseil d'administration de demander au Directeur général de proposer ses bons offices «afin d'explorer les modalités d'un règlement équitable» entre plusieurs pays concernés directement ou indirectement par la réclamation (voir document GB.265/12/6, paragr. 26). Cependant, la proposition qui est faite présentement est d'inviter le ou les gouvernements mis en cause à utiliser les services d'assistance que peut fournir le Bureau.

- 34.** Le rapport de la commission est communiqué au Conseil d'administration et au(x) gouvernement(s) intéressé(s) et doit être publié (art. 29, paragr. 1). Chacun des gouvernements intéressés doit indiquer, «dans le délai de trois mois, s'il accepte ou non les recommandations» de la commission et, au cas où il ne les accepte pas, «s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de Justice» (art. 29, paragr. 2). La Cour, dont la décision ne sera pas susceptible d'appel (art. 31), pourra confirmer, amender ou annuler les conclusions ou recommandations de la Commission d'enquête (art. 32).
- 35.** Un gouvernement en faute «peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer [...] aux recommandations» et «peut lui demander de bien vouloir faire constituer une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires» (art. 34). Au cas où un Membre n'appliquerait pas les recommandations de la Commission d'enquête dans le délai prescrit, «le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations» (art. 33). Ces mesures doivent être levées si une décision favorable au gouvernement en cause est adoptée par la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 34 ou par la Cour internationale de Justice.

Mise en œuvre de la procédure de plainte

- 36.** Le Conseil d'administration n'a pas adopté de règles pour la procédure à suivre en vue de l'examen des plaintes. Dans chaque cas, le bureau du Conseil a présenté au Conseil des recommandations analogues sur la procédure à appliquer en cette matière en s'inspirant, *mutatis mutandis*, de celles qui avaient été acceptées par le Conseil lors de l'examen de la première plainte ayant donné lieu à la constitution d'une Commission d'enquête¹⁹. Le Conseil a confirmé le caractère judiciaire de la procédure prévue aux articles 26 à 29 et 31 à 34 de la Constitution et a jugé incompatible, avec ce caractère, qu'il puisse examiner la question de fond avant de disposer des informations communiquées par le plaignant et des considérations du gouvernement mis en cause «accompagnées d'une appréciation objective de ces observations de la part d'un organisme indépendant», la Commission d'enquête. En l'absence d'indications constitutionnelles ou réglementaires, le Conseil a également précisé que les membres de la Commission d'enquête «siégeraient à titre individuel et personnel, seraient choisis pour leur impartialité, leur intégrité et la considération dont ils jouissent, et s'engageraient par une déclaration solennelle à exercer leurs devoirs et attributions «en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience». Une déclaration solennelle en ces termes correspondrait à l'engagement que doivent prendre les juges de la Cour internationale de Justice²⁰.»
- 37.** Le Conseil, toujours sur recommandation de son bureau, a également décidé que la Commission d'enquête déterminerait «sa propre procédure conformément aux dispositions de la Constitution de l'Organisation et au rapport du bureau du Conseil d'administration approuvé par le Conseil à sa 148^e session»²¹. En conséquence, les Commissions d'enquête ont adopté des règles de procédure qui, *mutatis mutandis*, sont similaires²².

¹⁹ Voir *Procès-verbaux de la 148^e session du Conseil d'administration*, Annexe XXIII, Question supplémentaire à l'ordre du jour: Plainte déposée par le gouvernement du Ghana au sujet de l'observation par le Portugal de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, paragr. 6 à 10.

²⁰ *Ibid.*, paragr. 10.

²¹ Voir *Procès-verbaux de la 149^e session du Conseil d'administration*, Annexe XV, Quinzième question à l'ordre du jour: Plainte déposée par le gouvernement du Ghana au sujet de l'observation

38. C'est au Conseil d'administration qu'il appartient, en cas de dépôt d'une plainte, de déterminer l'action à engager. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 26 lui laissent le choix entre quatre possibilités:

- rejeter la plainte;
- réunir, par les moyens appropriés, des informations complémentaires;
- se mettre en rapport avec le gouvernement mis en cause conformément à la procédure prévue à l'article 24 pour l'inviter à faire une déclaration sur la matière en examen;
- provoquer immédiatement la constitution d'une commission d'enquête.

39. L'emploi exclusif du verbe «pouvoir» chaque fois qu'il s'agit, dans les dispositions précitées, de marquer le rôle du Conseil d'administration montre à quel point les pouvoirs de ce dernier sont étendus jusqu'au moment où la Commission d'enquête est constituée et présente son rapport pour que le Conseil en prenne note. Si la plupart des commissions d'enquête ont recommandé que le suivi de leur rapport soit le fait de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, dans le cadre de l'examen régulier des rapports sur l'application des conventions ratifiées, le Conseil ne perd pas tout rôle en la matière, notamment au cas où le gouvernement mis en cause n'accepterait pas les recommandations de la Commission d'enquête ou ne se conformerait pas dans le délai prescrit par la Commission d'enquête auxdites recommandations. Le Conseil a récemment fait preuve de sa faculté d'adaptation en adoptant des procédures mettant l'accent sur l'assistance à la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête qui, si elles ne sont pas expressément prévues par la Constitution, n'en sont pas moins conformes à l'esprit de celle-ci, qui est d'assurer l'application conforme des obligations librement acceptées par les Membres en ratifiant les conventions internationales du travail.

40. La procédure de plainte ne semble pas devoir faire l'objet d'améliorations à ce stade. Il s'agit d'une procédure qui devrait être réservée aux cas particulièrement importants mettant en cause l'application des conventions ratifiées. A cet égard, la seule question qui pourrait être examinée par le Conseil serait celle des moyens destinés à préserver une hiérarchie entre ces différentes procédures (art. 22, 24 et 26) en vue d'éviter des chevauchements. Cette hiérarchie n'est pas établie expressément par la Constitution quand bien même elle peut se déduire d'une lecture de bonne foi des dispositions constitutionnelles.

* * *

41. A la lumière des discussions, le Bureau présentera, le cas échéant, des propositions détaillées d'améliorations à la prochaine session du Conseil d'administration.

Soumis pour discussion

Genève, le 29 septembre 2003.

par le Portugal de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, Rapport du bureau du Conseil, paragr. 6.

²² Voir, par exemple, les règles de procédure de la première Commission d'enquête (*Bulletin officiel*, vol. XLV, 1962, n° 2, supplément II, paragr. 16 à 27 et 46 à 54) et celles de la dernière en date (*Bulletin officiel*, vol. LXXXI, 1998, série B, supplément spécial, paragr. 12 à 85, et annexe III).