



QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Le rôle de la Commission de vérification des pouvoirs

I. Introduction

1. A la demande de la Commission de vérification des pouvoirs de la 90^e session de la Conférence (juin 2002), la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (Commission LILS) était saisie, lors de la 286^e session (mars 2003) du Conseil d'administration, d'un document faisant état des obstacles à l'efficacité des mécanismes dont dispose la Conférence pour assurer le respect d'un véritable équilibre tripartite dans la composition des délégations des Etats Membres, tel qu'il est requis par les dispositions de l'article 3 de la Constitution.
2. La vérification des pouvoirs est aujourd'hui fondée sur la présentation de protestations soumises au contrôle de la Commission de vérification des pouvoirs, laquelle peut, en dernière instance, proposer l'invalidation des pouvoirs jugés non conformes aux dispositions de l'article 3 de la Constitution. La fonction de contrôle permet dans un certain nombre de cas d'instaurer un dialogue avec les gouvernements concernés sur la manière de se conformer à leurs obligations. Son efficacité dépend ainsi de la volonté des Etats, mais également, dans des cas extrêmes, du levier que représente l'éventualité d'une mesure d'invalidation. Or une série de circonstances font de l'invalidation une mesure de dissuasion pratiquement virtuelle, dont les conséquences ne servent en outre pas la finalité recherchée.
3. En effet, il est très improbable qu'une proposition d'invalidation aboutisse du fait des conditions requises pour prononcer l'invalidation (majorité qualifiée des deux tiers en plénière). En outre, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la Constitution, l'invalidation a pour effet de priver les partenaires sociaux de leurs droits à la Conférence mais n'a aucun effet pratique à l'égard du gouvernement, alors que c'est à celui-ci qu'il incombe de se conformer aux obligations constitutionnelles. Par ailleurs, compte tenu de la durée de la procédure de la Commission de vérification des pouvoirs, celle-ci ne peut présenter un rapport circonstancié à la Conférence que vers la fin de ses travaux, alors que le délégué ou conseiller technique, dont les pouvoirs seraient contestés au motif qu'il n'est pas un véritable représentant des partenaires sociaux, continue de jouir de tous ses droits tant que l'invalidation n'est pas prononcée. Enfin, les décisions d'invalidation ne sont valables que pour la session de la Conférence où la décision est prise, de sorte que la Conférence peut être amenée, année après année, à consacrer son temps et ses moyens à l'examen de problèmes identiques.

4. C'est face à ces constats que le document de travail préliminaire préparé par le Bureau¹ faisait état de trois catégories de mesures envisageables pour renforcer, dans le contexte actuel, l'efficacité et la crédibilité du système de vérification des pouvoirs. La première et la plus radicale consisterait à amender les dispositions constitutionnelles qui, aujourd'hui, font obstacle à l'efficacité du système, telles que les conditions d'adoption d'une mesure d'invalidation ou les conséquences de l'invalidation vis-à-vis du gouvernement concerné. La deuxième visait à rationaliser les fonctions de contrôle et de suivi de la Commission de vérification des pouvoirs en lui attribuant, sous certaines conditions, soit l'initiative du suivi des situations jugées préoccupantes, soit la faculté de renvoyer des protestations relatives au respect des principes de la liberté syndicale à l'organe de contrôle compétent. Enfin, la troisième avait trait à l'aménagement de la possibilité dont disposent les groupes des employeurs et des travailleurs d'exclure des commissions tout délégué ou conseiller technique pour des raisons liées à leur manque d'indépendance vis-à-vis du gouvernement de leur pays.
5. A l'occasion de l'examen préliminaire de ces mesures, la Commission LILS, tout en reconnaissant la nécessité d'apporter certaines améliorations au système actuel, s'est montrée sceptique sur l'opportunité et la viabilité d'un amendement constitutionnel et a donc demandé une analyse plus poussée des autres solutions envisageables. Alors que le groupe des employeurs et quelques représentants gouvernementaux considéraient que l'aménagement des moyens d'action existants devrait être favorisé, en l'accompagnant le cas échéant d'autres ajustements pratiques, le groupe des travailleurs ainsi que la majorité des représentants gouvernementaux ont estimé qu'il était important d'examiner d'autres solutions qui pourraient être utiles pour atteindre le résultat escompté par la Commission de vérification des pouvoirs².
6. Depuis, la Commission de vérification des pouvoirs de la 91^e session de la Conférence (juin 2003) a de nouveau lancé un appel pressant pour que l'examen de toute réforme en la matière comprenne également l'élargissement du mandat de la commission aux problèmes relatifs aux délégations incomplètes à la Conférence, c'est-à-dire celles qui ne comportent pas de délégué des employeurs ou de délégué des travailleurs, ou ni l'un ni l'autre.
7. Dans ce contexte, le présent document contient une analyse plus détaillée de toutes les possibilités retenues ou suggérées par les différents groupes de la commission, ainsi que de la récente demande de la Commission de vérification des pouvoirs. Afin de faciliter la visualisation des différentes mesures envisagées, une ébauche des amendements possibles au Règlement de la Conférence est fournie en annexe. Pour plus de clarté, chaque modification suggérée en annexe est indiquée en marge par le numéro du paragraphe ou des paragraphes du présent document qui s'y réfère.

II. Améliorations pratiques du fonctionnement de la Commission de vérification des pouvoirs

8. Lors des débats sur le précédent document, certains membres de la commission ont insisté sur l'opportunité d'explorer, en même temps que d'autres solutions destinées à augmenter l'efficacité de son action, des mesures visant à donner une meilleure publicité aux travaux de la Commission de vérification des pouvoirs ou à aplanir les difficultés qui l'empêchent de présenter ses rapports à la Conférence dans de meilleurs délais.

¹ Document GB.286/LILS/3.

² Document GB.286/13/1, paragr. 22 à 30.

9. En ce qui concerne la première question, il est indéniable que, de par sa composition réduite, le caractère privé de ses réunions et le fait que son travail est concentré sur l'examen de situations spécifiques à un pays, son activité ne retient pas autant l'attention que celle d'autres commissions. Cependant, ce sont là également des éléments qui constituent souvent la clef de l'efficacité de son action, étant donné qu'ils contribuent à établir un dialogue constructif avec les gouvernements et les organisations professionnelles. C'est sans doute la raison pour laquelle la commission elle-même hésite, lors de la présentation de ses rapports en plénière, à attirer l'attention sur tel ou tel cas jugé particulièrement préoccupant. Cela étant, il est certain qu'une meilleure divulgation de ses travaux pourrait aider à renforcer son efficacité. Certaines mesures ont déjà été prises dans ce sens, telle la publication séparée de tous ses rapports dans un même fascicule du *Compte rendu provisoire* de la Conférence, plutôt qu'en annexe au compte rendu des séances de la plénière comme c'était le cas auparavant. D'autres pourraient l'être. Par exemple, des brochures d'information jointes à la lettre de convocation ou au *Mémoire* de la Conférence pourraient contribuer à attirer l'attention des mandants sur les conditions dans lesquelles doivent être effectuées les désignations à la Conférence; l'établissement d'une banque de données accessible au public contenant les rapports sur toutes les protestations traitées par la commission depuis 1919 serait de même très utile pour la commission et son secrétariat, mais également pour les gouvernements et les organisations professionnelles. Ces mesures, notamment la seconde, nécessitent cependant un certain investissement financier et humain qu'il faudra évaluer par rapport à d'autres priorités.
10. Pour ce qui est de la possibilité de procéder à certains ajustements qui permettent à la commission de conclure plus rapidement l'examen des protestations de façon que la Conférence en soit informée plus ponctuellement, plutôt que vers les derniers jours de la Conférence, plusieurs possibilités sont envisageables.
11. Tout d'abord, il serait possible que la commission publie un rapport au fur et à mesure qu'elle conclut l'examen de chaque protestation ou plainte, comme c'était le cas autrefois lorsque la commission publiait quatre ou cinq rapports de fond, au lieu d'un rapport unique ou tout au plus de deux rapports de fond, comme elle a coutume de le faire depuis plusieurs années. Outre le fait que cette tendance tient dans une large mesure à la réduction de la durée de la Conférence depuis le début des années quatre-vingt-dix, il convient de relever que les cas qui présentent le plus d'intérêt pour les groupes sont souvent les plus délicats nécessitant une instruction plus longue, et donc ceux dont l'examen a vocation à être conclu plus tardivement. De plus, il n'est pas certain que la multiplication des rapports de la commission favorise leur visibilité et, en tout cas, elle ne serait pas sans conséquence vis-à-vis de la gestion déjà très serrée du temps dont dispose la plénière. Si solution il y a, elle semble donc passer par un ajustement des délais pour la présentation des protestations.
12. Aux termes de l'article 26 du Règlement de la Conférence, pour qu'une protestation soit recevable, elle doit être présentée dans les 72 heures suivant la publication du nom et des fonctions de la personne dont les pouvoirs sont contestés dans la liste provisoire des délégations qui paraît le jour de l'ouverture de la Conférence, ou dans les 48 heures qui suivent la publication du nom du délégué dans la liste révisée ou la liste finale, dont la parution a lieu respectivement le septième jour de la Conférence et la veille de sa clôture. Il arrive souvent que les protestations soient reçues juste avant l'expiration de ce délai, soit le premier vendredi de la Conférence, soit le deuxième (toute protestation contre les pouvoirs parus pour la première fois dans la liste finale ne pouvant pour des raisons pratiques faire l'objet d'un examen par la commission). Étant donné que l'examen d'une protestation ne peut débiter qu'après réception de la réponse du gouvernement concerné et qu'il faut accorder à celui-ci deux jours au minimum pour préparer sa réponse en consultation avec sa capitale, la commission ne peut au plus tôt en commencer l'examen qu'au début de la

deuxième ou de la troisième semaine de la Conférence, selon que la protestation concerne les pouvoirs parus dans la première ou la deuxième liste.

13. Une solution permettant à la commission de débiter ses travaux plus rapidement pourrait par conséquent consister à avancer la publication des listes. Les gouvernements étant tenus en vertu de l'article 26, paragraphe 1, du Règlement de déposer les pouvoirs quinze jours avant l'ouverture de la Conférence, le Bureau pourrait procéder à la publication d'une première liste officielle, après compilation des données reçues, une semaine avant l'ouverture de la Conférence. A condition de donner à cette liste une large divulgation, par l'intermédiaire des secrétariats des groupes et des missions permanentes des Etats Membres à Genève ou en la rendant accessible sur le portail Internet de l'Organisation, le délai de soixante douze heures pourrait commencer à courir une semaine avant la Conférence, et le Bureau pourrait alors inviter les gouvernements mis en cause à fournir leur réponse, de sorte que la Commission de vérification des pouvoirs pourrait déjà disposer de dossiers complets dès sa constitution, le jour de l'ouverture. La publication de la liste révisée et de la liste finale pourrait également être avancée en conséquence.
14. Plusieurs considérations pratiques laissent cependant présager que cette mesure aurait des effets très limités. Les statistiques dont font état les rapports sommaires sur les pouvoirs que le Président du Conseil d'administration établit la veille de l'ouverture de chaque session de la Conférence montrent en effet que la proportion des pouvoirs reçus dans le délai réglementaire dépasse rarement 40 pour cent du nombre des Etats Membres. Même lorsque les pouvoirs sont envoyés ponctuellement, il n'est pas inhabituel que les Etats modifient substantiellement la composition de leurs délégations, du fait de remplacements, de défaillances ou d'empêchements de dernière minute, aussi bien dans les délégations gouvernementales que dans celles des employeurs et des travailleurs. Par conséquent, une telle mesure n'empêcherait pas que la plupart des protestations soient déposées après la publication de la liste révisée. Rien ne fait cependant obstacle à ce que la Conférence la mette à l'essai pendant plusieurs sessions pour en évaluer l'impact réel sans qu'il soit besoin d'amender le Règlement.
15. Alternativement, il serait possible de fixer le délai pour la présentation de protestations de manière absolue, et non par rapport à la publication de la liste, comme le prévoit par exemple le Règlement pour les réunions régionales, selon lequel toute protestation n'est recevable que si elle est reçue avant 11 heures du matin du premier jour de la réunion, à moins que la Commission de vérification des pouvoirs de la réunion n'estime que le retard est dû à des raisons valables. Un délai de ce type permettrait à la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence d'avancer sensiblement le début de ses travaux. Si le délai était assorti de la même clause de souplesse que dans les réunions régionales, il ne serait pas en outre nécessaire de prévoir de nouveaux délais pour présenter des protestations dirigées contre les pouvoirs reçus très tardivement, puisque la commission pourrait selon le cas accepter l'examen des protestations reçues hors délai.

III. La rationalisation des fonctions de contrôle et de suivi

16. Deux situations particulièrement préoccupantes étaient au cœur de la demande de la Commission de vérification des pouvoirs: celle où les circonstances dans lesquelles les gouvernements désignent les délégués des employeurs ou des travailleurs paraissent montrer de graves atteintes à l'indépendance des organisations patronales ou syndicales et, par conséquent, aux principes sur lesquels repose l'obligation inscrite à l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution; et celle où, en l'absence d'organisations représentatives d'employeurs ou de travailleurs, les gouvernements concernés ne s'efforcent pas, dans la

mesure de leurs moyens, d'assurer une désignation qui soit la plus représentative possible des employeurs et des travailleurs du pays.

17. En ce qui concerne la première situation, la Commission de vérification des pouvoirs fait face à un dilemme: s'abstenir de toute intervention au motif qu'elle n'est pas compétente en matière d'examen du respect des principes de la liberté syndicale, alors même que des violations de ces principes peuvent avoir une incidence certaine sur le bon fonctionnement de la Conférence et du tripartisme, ou fonder ses conclusions et ses éventuelles propositions d'invalidation sur des situations qu'il appartient à d'autres organes de l'Organisation d'examiner, au risque de préjuger de l'issue des procédures de ces autres organes ou d'empiéter sur leur mandat. C'est dans ces circonstances que le Bureau avait suggéré de recourir à un éventuel renvoi de certaines protestations au Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration.
18. Comme des membres de la Commission LILS l'ont fait valoir, une telle mesure pourrait entraîner une surcharge de travail pour le Comité de la liberté syndicale, qui peine déjà à absorber les réclamations et les plaintes dont il est régulièrement saisi. Cependant, une analyse plus détaillée des cas en question permet de constater que, en réalité, une très large majorité des situations soumises à l'examen de la Commission de vérification des pouvoirs fait l'objet de procédures concomitantes devant le comité. De même, il n'est pas inhabituel que le comité soit saisi de plaintes à l'issue de l'examen des cas par la Commission de vérification des pouvoirs, notamment lorsqu'elle conclut que les problèmes soulevés sont principalement du ressort du Comité de la liberté syndicale.
19. Un tel renvoi ne serait certes pas de nature à régler les questions soulevées par une protestation au cours de la session de la Conférence à laquelle la protestation est présentée. Le renvoi fonctionnerait plutôt comme une sorte de sursis à la prise de toute décision jusqu'à ce que l'organe compétent se prononce sur les questions de son ressort. Ainsi, si une nouvelle protestation fondée sur les mêmes circonstances était présentée à une session ultérieure de la Conférence, la Commission de vérification des pouvoirs pourrait se baser sur les conclusions du Comité de la liberté syndicale pour en tirer les conséquences sur le plan du respect de l'obligation de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution, en évitant le risque d'incohérences ou de superposition des procédures. Cette possibilité n'est en réalité pas nouvelle, puisqu'elle avait été prévue lors de la création en 1950 de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale.
20. Deux garanties visant à assurer que l'éventuel renvoi ne puisse être proposé que sur une base tripartite et avec un soutien suffisamment large pourraient accompagner le dispositif. D'une part, le Règlement pourrait limiter la faculté pour la Commission de vérification des pouvoirs de proposer le renvoi d'une protestation au Comité de la liberté syndicale au cas où ses trois membres (gouvernemental, employeur, travailleur) le feraient à l'unanimité, de manière que la procédure ne puisse être déclenchée à partir d'un rapport de minorité, contrairement au dispositif en matière d'invalidation selon lequel la Conférence est appelée à statuer sur la proposition d'un seul des membres de la commission. D'autre part, toute proposition de renvoi devrait être entérinée par la Conférence.
21. Si la commission estime que cette voie mérite d'être explorée, elle voudra sans doute recommander au Conseil d'administration d'inviter son Comité de la liberté syndicale à examiner les éventuelles conséquences pratiques de cette mesure en ce qui concerne ses propres règles de procédure et à lui soumettre son avis.
22. Quant à la seconde situation, la commission ne peut aujourd'hui agir que sur la base de protestations dont elle est saisie, sans pouvoir assurer de son propre chef le suivi de situations pourtant jugées lors de précédentes sessions comme étant susceptibles de compromettre le bon fonctionnement de la Conférence et l'indépendance des groupes.

Comme l'indiquait le précédent document, la nature aujourd'hui nécessairement contentieuse de la procédure n'est pas toujours propre à contribuer à un dialogue constructif, puisque les gouvernements mis en cause par des protestations voient souvent chez les auteurs des intentions qui peuvent être étrangères à la seule question de la composition des délégations ou au fonctionnement du tripartisme à la Conférence. Cela est particulièrement vrai lorsque les protestations visent non pas tant à mettre en cause la désignation d'une personne en particulier, mais à vérifier si une procédure de désignation jugée insatisfaisante au regard des obligations constitutionnelles a connu une évolution positive. Sachant en outre que des gouvernements s'engagent devant la commission à effectuer certaines améliorations en échange de conclusions moins sévères, la crédibilité du système tout entier en pâtit lorsque cette circonstance se perpétue année après année. La possibilité que la commission puisse examiner les suites données à ses recommandations antérieures dans des cas répétés et graves pourrait donc contribuer à l'efficacité de l'action de la commission, mais également à la crédibilité du système.

23. On pourrait ainsi envisager que la commission attire l'attention de la Conférence sur de tels cas et lui recommande d'inviter le gouvernement mis en cause à faire rapport sur la procédure de désignation suivie et sur les mesures adoptées pour donner effet aux recommandations de la Commission de vérification des pouvoirs en même temps qu'il présente les pouvoirs de sa délégation à la session subséquente de la Conférence. La commission pourrait par conséquent examiner la situation sans attendre la présentation d'une protestation, et les organisations professionnelles ne seraient pas obligées de présenter des protestations si, au vu des informations fournies dans le rapport, leurs doutes sur la conformité d'une procédure de désignation étaient levés. Au besoin, ce mécanisme pourrait être assorti des mêmes garanties que celles exposées au paragraphe 20 ci-dessus et la procédure pourrait être envisagée à l'égard des plaintes pour non-paiement des frais de voyage et de séjour dont la commission peut être également saisie conformément aux paragraphes 9 et 10 de l'article 26 du Règlement de la Conférence. Les suggestions d'amendement figurant en annexe en font donc état.
24. Grâce à ces deux mesures, la visibilité du travail de la Commission de vérification des pouvoirs serait de surcroît sensiblement renforcée, puisque la Conférence aurait à se prononcer sur un certain nombre de cas, plutôt qu'à prendre simplement note des rapports.

IV. L'aménagement des moyens d'action existants

25. Conformément à l'article 9 du Règlement de la Conférence, les groupes jouissent du droit de désigner parmi leurs membres ceux qui siègeront dans les différentes commissions de la Conférence, voire de ne pas inclure un délégué dans une commission, sous réserve de la faculté pour le délégué en question de faire recours contre cette décision auprès de la Commission de proposition.
26. La raison historique pour laquelle la Commission de proposition s'est vu conférer l'examen des recours en la matière répondait à l'origine à l'absence de système de pondération des voix dans les commissions ainsi qu'au souci d'assurer, au sein des trois groupes de chaque commission, un certain équilibre régional et parfois idéologique. Au fur et à mesure que le système de pondération des voix et la tendance à ne plus veiller à des équilibres numériques, idéologiques ou régionaux dans les commissions se sont développés, le rôle de la Commission de proposition en matière de composition des commissions et, par conséquent, le système de recours, sont tombés en désuétude. La Conférence en a d'ailleurs récemment tiré les conséquences en ce qui concerne les attributions de la Commission de proposition pour approuver des changements dans la composition des commissions, puisqu'elle a amendé son Règlement en 2002 pour conférer

ce pouvoir aux groupes. La faculté résiduelle d'examiner d'éventuels recours n'a, en revanche, pas été touchée.

27. Si les seules raisons pouvant aujourd'hui justifier qu'un groupe décide d'exclure un délégué ou un conseiller technique d'une ou plusieurs commissions tenaient, comme il semble logique de le croire, à des problèmes concernant la conformité de leur désignation avec les principes inscrits dans l'article 3 de la Constitution, il serait envisageable de transférer la responsabilité de l'examen de tout recours de la Commission de proposition à la Commission de vérification des pouvoirs, dont le mandat est précisément l'examen des questions relatives au respect des dispositions constitutionnelles sur la composition des délégations.
28. La faculté qu'ont les groupes d'exclure un délégué ou conseiller technique des commissions constitue avec l'invalidation le seul moyen d'action efficace pour assurer leur indépendance et leur autonomie, du moins aussi longtemps que le délégué ne fait pas recours. Par rapport à l'invalidation, elle a le double avantage de la rapidité, du fait de ses effets automatiques, et de ne pas pénaliser l'autre délégué non gouvernemental. Elle présente toutefois l'inconvénient de laisser aux groupes seuls la décision sur la qualité d'un délégué ou conseiller technique, décision qu'ils n'ont pas à justifier puisqu'il appartient au délégué ou conseiller technique de faire recours.
29. Une manière de mieux définir l'utilisation de cette faculté pour des motifs liés à de prétendues violations de l'article 3 de la Constitution serait d'en soumettre l'exercice à la condition que la désignation du délégué ou du conseiller technique ait été précédemment considérée comme étant contraire à cette disposition par la Commission de vérification des pouvoirs. Dans cette hypothèse, la Commission de vérification des pouvoirs aurait à déterminer d'abord si cette condition est réunie, en demandant le cas échéant au groupe d'étayer les raisons de l'exclusion. Si elle ne l'était pas, ou si la commission considérait que l'exclusion n'est pas justifiée, la commission pourrait décider d'elle-même (c'est-à-dire sans en référer à la Conférence comme c'est le cas pour les fonctions de la Commission de proposition en la matière) d'inclure le délégué ou conseiller technique dans les commissions de son choix. Afin d'assurer l'impartialité de l'examen du recours, il serait envisageable que la commission doive en référer à la Conférence dans les cas où elle ne trancherait pas à l'unanimité en faveur du recours, ainsi que dans tous les cas où elle débouterait le délégué du recours. En effet, il serait raisonnable de prévoir qu'il revienne à la Conférence de décider en dernière instance sur toute mesure défavorable aux droits et intérêts d'un délégué. Pour cette même raison, l'examen de tout recours devrait être considéré comme prioritaire par rapport aux protestations ou plaintes.
30. Des modifications du Règlement de la Conférence seraient dans ce cas nécessaires, en ce qui concerne non seulement les dispositions portant sur la Commission de vérification des pouvoirs (art. 5 et 26), mais aussi l'article 9 relatif à la composition des commissions.

V. Le mandat de la Commission de vérification des pouvoirs en matière de délégations incomplètes

31. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la Constitution, chaque Etat Membre doit désigner une délégation tripartite complète à chaque session de la Conférence. Les manquements à ce devoir sont aujourd'hui traités de deux manières.
32. L'article 4, paragraphe 2, de la Constitution prévoit que «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». Ce dispositif ne permet cependant pas de contrôler les raisons pour lesquelles un gouvernement aura failli à l'obligation d'envoyer une délégation tripartite complète.

- 33.** Depuis l'adoption à la 56^e session (1971) de la Conférence de la résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des activités de l'OIT, le Directeur général est chargé d'effectuer des enquêtes sur les raisons pour lesquelles des gouvernements n'envoient pas de délégations tripartites complètes aux sessions de la Conférence et à d'autres réunions tripartites; depuis 1978, le Conseil d'administration a en outre demandé au Directeur général d'étendre ces enquêtes aux cas où aucune délégation n'est envoyée à la Conférence. Ces enquêtes, dont les résultats sont communiqués au Conseil d'administration tous les deux ou trois ans³, ne sont menées qu'auprès des gouvernements, et ce bien après la session de la Conférence pendant laquelle le gouvernement a manqué à son obligation. De plus, les enquêtes ne sont suivies d'aucune mesure, ce qui explique sans doute que le taux de réponse à ces enquêtes ait progressivement baissé, pour atteindre récemment à peine 15 pour cent.
- 34.** C'est dans ce contexte que la Commission de vérification des pouvoirs a eu à connaître, à la 91^e session de la Conférence, de situations relatives à l'absence de désignation du représentant de l'un des partenaires sociaux apparemment proposé par l'organisation la plus représentative du pays pour assister à la Conférence en qualité de délégué. La commission s'est donc montrée préoccupée que ces circonstances, pourtant potentiellement contraires aux dispositions constitutionnelles en matière de composition des délégations à la Conférence, puissent échapper à tout contrôle efficace. En effet, alors que la Commission de vérification des pouvoirs paraît l'organe le mieux à même d'examiner cette question, son mandat, aux termes des articles 5 et 26 du Règlement de la Conférence, est aujourd'hui limité à l'examen des protestations «concernant la désignation d'un délégué ou d'un conseiller technique» dont le nom et les fonctions figurent dans les pouvoirs de l'Etat Membre concerné. La Commission de vérification des pouvoirs a donc demandé que le Conseil d'administration considère la possibilité d'élargir son mandat à l'examen des protestations relatives aux délégations incomplètes dans le cadre de son examen des changements nécessaires pour que la Conférence s'assure d'un respect plus efficace du tripartisme⁴.
- 35.** Cette demande, qui vise particulièrement l'éventualité qu'un gouvernement évite la participation d'un représentant légitime des employeurs ou des travailleurs en ne désignant aucun délégué des employeurs ou des travailleurs dans les pouvoirs, paraît d'autant plus justifiée que la commission est investie depuis 1997 d'un mandat spécifique pour examiner, par le biais des plaintes pour non-paiement des frais de participation à la Conférence, des situations similaires où les gouvernements pourraient éviter la participation du délégué des employeurs ou des travailleurs désigné en lui refusant le paiement de ses frais de voyage et de séjour.
- 36.** Il serait facilement envisageable de pallier cette carence en amendant les articles 5 et 26 du Règlement de la Conférence pour donner à la Commission de vérification des pouvoirs mandat d'examiner des protestations concernant l'absence volontaire de désignation par le gouvernement du délégué des employeurs ou des travailleurs. Etant donné qu'aux termes

³ Le dernier rapport du Directeur général figure dans le document GB.280/18/2.

⁴ Deuxième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, 91^e session de la Conférence, *Compte rendu provisoire* n° 5C, paragr. 11.

de l'article 26, paragraphe 4 a), du Règlement la recevabilité des protestations est fonction de la publication du nom de la personne dont les pouvoirs sont contestés dans la liste officielle des délégations, il faudrait prévoir que ce même délai court en cas d'absence de désignation du délégué des travailleurs ou des employeurs dans une délégation nationale, à moins que le Conseil ne décide de proposer l'ajustement à ce délai dont il est question au paragraphe 15 ci-dessus.

* * *

- 37. *La commission voudra sans doute indiquer si et dans quelle mesure l'une ou plusieurs des propositions contenues dans le présent document méritent d'être recommandées à la Conférence par le Conseil d'administration, ainsi que, le cas échéant, si elle souhaite recommander que l'une ou plusieurs de ces propositions soient d'abord mises en oeuvre à l'essai, en suspendant les dispositions du Règlement de la Conférence. Selon les débats de la commission, le Bureau pourrait finaliser le projet d'amendement aux dispositions pertinentes du Règlement de la Conférence pour la 289^e session du Conseil d'administration en mars 2004.***

Genève, le 9 octobre 2003.

Point appelant une décision: paragraphe 37.

Annexe

Exemple d'amendement au Règlement de la Conférence

PARTIE I

Règlement général

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, conformément aux dispositions de la section B de la partie II:

a) les pouvoirs des personnes accréditées à la Conférence;

§ 36

b) toute protestation relative aux pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques ou à l'absence de pouvoirs émis en faveur du délégué des employeurs ou des travailleurs, ainsi que toutes protestations y relatives, conformément aux dispositions de la section B de la partie II;

§ 27

c) tout recours formé en vertu de l'article 9, alinéa b);

d) ~~d~~ 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;

§ 22-23

e) le suivi de toute situation à l'égard de laquelle la Conférence a demandé un rapport.

ARTICLE 9

Modifications à la composition des commissions

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;

§ 29-30

b) Lorsque les circonstances de la désignation d'un délégué ou conseiller technique ont été précédemment jugées par la Commission de vérification des pouvoirs contraires aux obligations de l'article 3 de la Constitution ou ont conduit à une décision d'invalidation par la Conférence, les groupes pourront refuser d'inclure le délégué ou conseiller technique concerné dans une commission quelconque; le délégué ou conseiller technique aura la possibilité d'adresser un recours à la Commission de vérification des pouvoirs. Celle-ci aura le pouvoir de lui attribuer un siège dans une ou plusieurs 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.~~

SECTION B

Vérification des pouvoirs

ARTICLE 26

Examen des pouvoirs

1. Les pouvoirs des délégués et conseillers techniques et de toute autre personne accréditée dans la délégation d'un Etat Membre 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 le jour de l'ouverture de la Conférence ~~en annexe au compte rendu de la première séance.~~

§ 23

§ 29, 36

3. La Commission de vérification des pouvoirs constituée par la Conférence en vertu de l'article 5 du Règlement examine les pouvoirs, ainsi que tout recours et toute protestation ou plainte qui peut avoir été communiqué au Secrétaire général ou directement à la commission ainsi que tout rapport demandé par la Conférence, concernant la désignation d'un délégué ou d'un conseiller technique qui peut avoir été communiquée au Secrétaire général.

ARTICLE 26bis

Protestations

- ~~14.~~ Une telle protestation en vertu de l'article 5, paragraphe 2 b), n'est pas recevable dans les cas suivants:

§ 13-14

§ 36

- 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 la liste officielle des délégations, dans le ~~Compte rendu provisoire des travaux,~~ du nom et des fonctions de la personne dont la désignation ou la non-désignation fait l'objet de la protestation. Toutefois, lorsque la désignation ou l'absence de désignation e nom de la personne est publiée pour la première fois dans une liste révisée ~~des noms et fonctions des délégués,~~ ce délai est réduit à quarante-huit heures;

§ 15

ou

[a] si la protestation n'est pas communiquée au Secrétaire général au plus tard à 11 heures du matin le jour d'ouverture de la session, 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 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.
25. Pour statuer sur la recevabilité d'une protestation, la procédure est la suivante:
- 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;
 - si l'appréciation de la commission quant à la recevabilité d'une protestation est unanime, sa décision est définitive;
 - si son appréciation quant à la recevabilité d'une protestation n'est pas unanime, la commission renvoie la question à la Conférence qui, au 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.
36. 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.
47. 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 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 avec les dispositions de la Constitution, refuser par une majorité de 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».
58. 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.

§ 17-21

6. Si la Commission de vérification des pouvoirs estime à l'unanimité que les questions soulevées dans une protestation relèvent d'une violation des principes de la liberté syndicale, elle pourra proposer le renvoi de la question au Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. La Conférence statue, sans débat, sur de telles propositions de renvoi.

§ 22-24

7. Lorsqu'au vu de l'examen d'une protestation la Commission de vérification des pouvoirs estime à l'unanimité qu'il est nécessaire d'assurer un suivi de la situation elle pourra le proposer à la Conférence, qui statuera sans débat sur la proposition. S'il en est ainsi décidé, le gouvernement concerné devra faire rapport sur telles questions que la Commission de vérification des pouvoirs aura jugé nécessaire, à la session subséquente de la Conférence en même temps que la présentation des pouvoirs de la délégation.

Article 26ter

Recours

§ 27-30

La Commission de vérification des pouvoirs examine d'urgence tout recours présenté en vertu de l'article 9, alinéa b). Si la commission parvient à l'unanimité à la conclusion que les circonstances permettant l'exclusion d'un délégué ou conseiller technique d'une commission conformément à l'article 9, alinéa b), ne sont pas réunies ou que les circonstances ne justifient pas une telle exclusion, la commission aura le pouvoir d'attribuer directement un siège au délégué ou conseiller technique concerné. A défaut d'unanimité, la Conférence, sur le vu du rapport de la commission, statue, sans nouvelle discussion, sur le recours.

Article 26^{quater}

Plaintes

19. 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.

20. Une plainte visée au paragraphe 1 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 1, ou d'une organisation ou d'une personne agissant pour son compte.

34. 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.

§ 23

4. Lorsqu'au vu de l'examen d'une plainte la Commission de vérification des pouvoirs estime à l'unanimité qu'il est nécessaire d'assurer un suivi de la situation, elle pourra le proposer à la Conférence, qui statuera sans débat sur la proposition. S'il en est ainsi décidé, le gouvernement concerné devra faire rapport sur telles questions que la Commission de vérification des pouvoirs aura jugé nécessaire, à la session subséquente de la Conférence, en même temps que la présentation des pouvoirs de la délégation.

Article 26^{quinquies}

Suivi

§ 22-24

La commission assure également le suivi de toute situation relative au respect par un Etat Membre des dispositions des articles 3 ou 13 2 a) de la Constitution à l'égard de laquelle la Conférence a demandé au gouvernement concerné de lui faire rapport. A cette fin, la commission présentera après examen à la Conférence un rapport faisant état de l'évolution de la situation. Elle pourra y proposer à l'unanimité l'une quelconque des mesures indiquées aux paragraphes 4 à 7 de l'article 26 bis ou aux paragraphes 3 et 4 de l'article 26 quater. La Conférence statue, sans débat, sur de telles propositions.