



PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Améliorations possibles des activités
normatives de l'OIT: propositions concernant
la soumission aux autorités compétentes**

1. A sa 291^e session (novembre 2004), le Conseil d'administration a examiné un projet de révision du *Mémoire sur l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes* (ci-après «le mémorandum») ¹.
2. Il est rappelé que le mémorandum, adopté par le Conseil d'administration en 1954, puis révisé en 1959 et 1980, est un document adressé par le Directeur général aux gouvernements des Etats Membres lors de la communication en vue de la soumission aux autorités compétentes du texte des nouveaux instruments adoptés par la Conférence. Il vise à aider les gouvernements à s'acquitter des obligations prévues à l'article 19 de la Constitution et à faciliter la transmission par les gouvernements, d'après une méthode uniforme, des informations demandées.
3. Le nouveau projet de mémorandum révisé qui figure en annexe a été établi en tenant compte des vues exprimées et des amendements proposés au cours de la discussion et qui ont semblé faire l'objet de consensus. Comme il a été rappelé au cours du débat, la partie centrale du mémorandum se fonde sur des citations de commentaires de la commission d'experts et de la Commission d'application de la Conférence; s'il a donc été possible de supprimer des citations et d'en rajouter d'autres, il était par contre difficilement possible de les modifier si ce n'est pour aligner le style et la terminologie, qui ont évolué au cours des années.
4. *La commission voudra sans doute examiner le projet de mémorandum révisé et recommander son adoption par le Conseil d'administration.*

Genève, le 21 janvier 2005.

Point appelant une décision: paragraphe 4.

¹ Document GB.291/9(Rev.), paragr. 2 à 18.

Annexe

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE, [année]

MÉMORANDUM SUR L'OBLIGATION DE SOUMETTRE
LES CONVENTIONS ¹ ET RECOMMANDATIONS
AUX AUTORITÉS COMPÉTENTES

Article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail

Les paragraphes 5, 6 et 7 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, relatifs à l'obligation de soumettre aux autorités nationales compétentes les conventions et recommandations adoptées par la Conférence, sont ainsi conçus:

5. S'il s'agit d'une convention:
- a) la convention sera communiquée à tous les Membres en vue de sa ratification par ceux-ci;
 - b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou si, par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;
 - c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la convention à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;
-
6. S'il s'agit d'une recommandation:
- a) la recommandation sera communiquée à tous les Membres pour examen, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement;
 - b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou si, par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans le délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;
 - c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;
-
7. Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif, les dispositions suivantes seront appliquées:
- a) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action fédérale est appropriée, les obligations de l'Etat fédératif seront les mêmes que celles des Membres qui ne sont pas des Etats fédératifs;

¹ Le terme «convention» vise également tout protocole adopté par la Conférence internationale du Travail conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

- b) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons est, sur tous les points ou sur certains points, plus appropriée qu'une action fédérale, ledit gouvernement devra:
- i) conclure, en conformité avec sa Constitution et les Constitutions des Etats constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, des arrangements effectifs pour que ces conventions ou recommandations soient, au plus tard dans les dix-huit mois suivant la clôture de la session de la Conférence, soumises aux autorités appropriées fédérales, ou à celles des Etats constitutants, des provinces ou des cantons en vue d'une action législative ou de toute autre action;
 - ii) prendre des mesures, sous réserve de l'accord des gouvernements des Etats constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, pour établir des consultations périodiques, entre les autorités fédérales d'une part et les autorités des Etats constitutants, des provinces ou des cantons d'autre part, en vue de développer à l'intérieur de l'Etat fédératif une action coordonnée destinée à donner effet aux dispositions de ces conventions et recommandations;
 - iii) informer le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises en vertu du présent article pour soumettre ces conventions et recommandations aux autorités appropriées fédérales, des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, en lui communiquant tous renseignements sur les autorités considérées comme autorités appropriées et sur les décisions de celles-ci;

.....

A la demande de la Conférence à sa 36^e session (1953), et sans porter atteinte à la compétence conférée à la Cour internationale de Justice par l'article 37 de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail avait établi, en 1954, ce mémorandum en vue notamment d'aider les gouvernements à s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles en la matière et de faciliter la transmission par les gouvernements, d'après une méthode uniforme, des informations demandées.

Sur la suggestion de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, le Conseil d'administration a complété le texte du mémorandum en 1958 et l'a révisé en 1980 et, à nouveau, en 2005, afin de tenir compte des développements ultérieurs.

Ce mémorandum n'impose pas aux Etats Membres de nouvelles obligations en plus de celles qui sont prévues par la Constitution de l'OIT, mais vise à signaler les commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence au sujet des mesures qui ont paru nécessaires ou souhaitables dans ce domaine. Les commentaires relatés dans le mémorandum ont été choisis par le Conseil d'administration qui a, dans certains cas, adapté leur rédaction, afin d'uniformiser la terminologie utilisée. Le mémorandum comporte aussi un questionnaire tendant à obtenir des informations sur les mesures prises.

Les Membres sont priés de tenir compte, dans toute la mesure possible et dans l'intérêt de la mise en œuvre des conventions et recommandations, des indications ci-après et de fournir des informations en réponse aux questions figurant à la fin du présent mémorandum.

Si la commission d'experts ou la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence ont été amenées à demander des précisions ou à formuler une observation sur les mesures prises pour soumettre les conventions ou recommandations aux autorités compétentes, prière de fournir les renseignements demandés ou de faire connaître quelle action a été entreprise par votre gouvernement pour régler les points en question conformément aux exigences de la Constitution de l'OIT.

I. BUTS ET OBJECTIFS DE LA SOUMISSION

- a) Le but essentiel de la soumission est de promouvoir des mesures au plan interne pour la mise en œuvre des conventions et des recommandations. En outre, s'agissant de conventions, la procédure vise également à promouvoir leur ratification².
- b) Les gouvernements demeurent entièrement libres de proposer toute suite qu'ils jugeraient appropriée de donner aux conventions et recommandations. La soumission vise principalement à favoriser une décision rapide et bien pesée de chaque Etat Membre à l'égard des instruments adoptés par la Conférence³.
- c) L'obligation de soumission constitue un élément fondamental du système normatif de l'Organisation. Une finalité de cette obligation a été et continue d'être que les instruments adoptés par la Conférence soient portés à l'attention de l'opinion publique à travers leur soumission à un organe de caractère parlementaire⁴.
- d) L'obligation de soumission renforce le lien entre l'Organisation et les autorités nationales et stimule le dialogue tripartite au niveau national⁵.

II. NATURE DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE

- a) L'autorité compétente est l'autorité ayant, aux termes de la Constitution nationale de chaque Etat, le pouvoir de légiférer ou prendre d'autres mesures pour donner effet aux conventions et recommandations⁶.
- b) L'autorité nationale compétente est normalement l'Assemblée législative⁷.
- c) Même dans les cas où les attributions législatives sont détenues, en vertu de la Constitution du Membre, par l'exécutif, il est conforme à l'esprit des dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation et à la pratique de ménager la possibilité d'un examen des instruments adoptés par la Conférence par un organe délibérant, lorsqu'il en existe un. La discussion au sein d'une assemblée délibérante – ou au moins l'information de celle-ci – peut constituer un facteur important en vue d'un examen complet de la question et d'une amélioration possible des mesures prises au plan national pour donner suite aux instruments adoptés par la Conférence⁸. S'agissant de conventions, elle pourrait amener éventuellement une décision quant à leur ratification⁹.
- d) A défaut d'un organe parlementaire, l'information d'un organe consultatif peut permettre un examen complet des questions abordées par la Conférence. L'information ainsi donnée assure

² Voir Conférence internationale du Travail (CIT), 64^e session (1978), rapport III (partie 4A), Rapport général, paragr. 115.

³ Voir CIT, 87^e session (1999), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 221.

⁴ Voir CIT, 89^e session (2001), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 221.

⁵ Voir CIT, 92^e session (2004), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 85.

⁶ Voir CIT, 46^e session (1962), *Compte rendu des travaux*, 3^e partie, annexe VI (*Rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations*, paragr. 39).

⁷ Voir CIT, 64^e session (1978), rapport III (partie 4A), paragr. 122; CIT, 29^e session (1946), rapport II (1): *Questions constitutionnelles*, partie 1 (*Rapports de la délégation de la Conférence pour les questions institutionnelles*, paragr. 43); CIT, 87^e session (1999), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 219.

⁸ Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 114.

⁹ Voir CIT, 64^e session (1978), rapport III (partie 4A), Rapport général, paragr. 124.

à ces instruments une large diffusion auprès du public, ce qui est une finalité de l'obligation de soumission ¹⁰.

III. PORTÉE DE L'OBLIGATION

- a) Les dispositions de l'article 19 établissent l'obligation de soumettre aux autorités compétentes tous les instruments adoptés par la Conférence sans exception et sans distinction aucune entre les conventions et les recommandations ¹¹.
- b) Les gouvernements restent entièrement libres quant à la teneur des propositions qu'ils formulent et à la suite qu'ils jugeraient approprié de donner aux instruments adoptés par la Conférence. L'obligation de soumission n'implique pas celle de proposer la ratification des conventions ou d'accepter les recommandations ¹².

IV. FORME DE LA SOUMISSION

- a) Etant donné que l'article 19 de la Constitution a nettement pour but de provoquer une décision des autorités compétentes, la soumission de conventions et recommandations à ces autorités devrait toujours être accompagnée ou suivie d'une déclaration ou de propositions précisant l'attitude du gouvernement sur les suites à donner à ces textes ¹³.
- b) Les points essentiels dont il faut tenir compte sont: a) que les gouvernements, lors de la soumission des conventions et recommandations aux autorités législatives, accompagnent ces textes ou les fassent suivre, soit d'indications sur les mesures qui pourraient être prises afin de leur donner suite, soit de propositions tendant à ce qu'aucune action ne soit prise dans ce sens ou qu'une décision soit différée à une date ultérieure; b) que l'autorité législative ait la possibilité d'entamer un débat sur la question ¹⁴.

V. DÉLAIS

- a) Pour que les instances nationales compétentes puissent être tenues au courant des normes adoptées sur le plan international qui pourraient nécessiter une action de chaque Etat pour leur faire porter effet sur le plan national, la soumission devrait être effectuée dès que possible, et en tout cas dans les délais fixés par l'article 19 de la Constitution ¹⁵.
- b) En vertu des dispositions formelles de l'article 19, la soumission des textes adoptés par la Conférence aux autorités compétentes doit être effectuée dans le délai d'un an ou, par suite de circonstances exceptionnelles, dans les dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence ¹⁶. Cette disposition ne s'applique pas seulement aux Etats non fédératifs, mais également aux Etats fédératifs; pour ceux-ci, en effet, le délai de dix-huit mois n'est de règle qu'à l'égard des conventions et recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère qu'une action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons est

¹⁰ Voir CIT, 92^e session (2004), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 87.

¹¹ Voir CIT, 64^e session (1978), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 129.

¹² Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 120.

¹³ Voir CIT, 40^e session (1957), *Compte rendu des travaux*, annexe VI, paragr. 45.

¹⁴ Voir CIT, 42^e session (1958), rapport III (partie IV), paragr. 43.

¹⁵ Voir CIT, 87^e session (1999), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 221.

¹⁶ Les délais prévus aux paragraphes 5 b) et 6 b) de l'article 19 de la Constitution ne s'appliquent ni à l'envoi des renseignements demandés au titre des paragraphes 5 c) et 6 c) ni aux décisions prises par les autorités compétentes.

appropriée. Afin d'être en mesure de s'assurer que les Etats Membres ont respecté les délais prescrits, il serait utile que la date à laquelle les décisions de la Conférence ont été soumises aux autorités compétentes soit précisée dans les informations qui sont communiquées au Directeur général ¹⁷.

VI. OBLIGATIONS DES ETATS FÉDÉRATIFS

En ce qui concerne les Etats fédératifs, conformément aux dispositions du paragraphe 7 b) i) de l'article 19 de la Constitution, lorsqu'une action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons est «appropriée», le gouvernement de ces Etats doit prendre des arrangements effectifs pour que les conventions et les recommandations adoptées par la Conférence soient soumises aux «autorités appropriées» des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, en vue d'une action législative ou de toute autre action ¹⁸.

VII. CONSULTATIONS TRIPARTITES

- a) Pour les Etats qui ont déjà ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, des consultations efficaces doivent avoir lieu sur les propositions présentées aux autorités compétentes lors de la soumission des instruments adoptés par la Conférence (article 5, paragraphe 1 b), de la convention) ¹⁹.
- b) Les Membres qui n'ont pas encore ratifié la convention n° 144 peuvent néanmoins se référer aux dispositions pertinentes de cette convention ainsi qu'à celles de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976 ²⁰.
- c) Les organisations représentatives doivent être consultées au préalable ²¹. L'efficacité des consultations suppose que les représentants des employeurs et des travailleurs disposent suffisamment à temps de tous les éléments nécessaires à la formation de leur opinion avant que le gouvernement n'arrête sa décision définitive ²².
- d) Les organisations représentatives pourront être invitées à faire connaître leur point de vue sur la suite à donner aux nouveaux instruments de manière autonome, les textes leur étant simplement transmis pour avis, ou en étant saisies d'un projet de proposition du gouvernement, que ce soit par échange de communications écrites ou au sein de l'organisme consultatif compétent ²³. L'accomplissement de la procédure de soumission constitue un moment privilégié de dialogue entre les autorités gouvernementales, les partenaires sociaux et la représentation parlementaire ²⁴.

¹⁷ Voir CIT, 36^e session (1953), rapport III (partie IV), paragr. 46 d).

¹⁸ Voir CIT, 36^e session (1953), rapport III (partie IV), paragr. 46 e).

¹⁹ Voir CIT, 92^e session (2004), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 89.

²⁰ Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 115.

²¹ Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1B): *Consultations tripartites*, paragr. 85.

²² Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 115.

²³ Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1B): *Consultations tripartites*, paragr. 86.

²⁴ Voir CIT, 92^e session (2004), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 89.

VIII. COMMUNICATION AUX ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES

- a) Conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 23 de la Constitution, les informations transmises au Directeur général sur la soumission aux autorités compétentes doivent être communiquées aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs ²⁵.
- b) Cette règle a pour but de permettre aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs de formuler leurs propres observations au sujet de la suite donnée ou à donner aux instruments faisant l'objet de la soumission ²⁶.

*QUESTIONNAIRE***Etats unitaires**

- I.** a) Prière d'indiquer l'autorité ou les autorités compétentes pour chacune des conventions et recommandations à propos desquelles des informations sont demandées.
- b) Prière d'indiquer quel est, conformément à la Constitution ou à la loi fondamentale du pays, l'organe législatif.
- II.** a) Prière d'indiquer la date à laquelle les conventions et recommandations en question ont été soumises aux autorités compétentes pour que celles-ci les transforment en lois ou prennent des mesures d'un autre ordre.
- b) Prière d'indiquer si, à l'occasion de la soumission des conventions et recommandations à l'organe législatif, le gouvernement a présenté à cet organe des propositions sur l'action qui pourrait être prise afin de transformer ces instruments en lois ou de prendre des mesures d'un autre ordre.
- c) Prière de communiquer des copies si possible, ou des informations sur la substance du document ou des documents au moyen desquels les conventions et recommandations ont été soumises ainsi que des propositions qui auraient été éventuellement formulées.
- III.** S'il n'a pas été possible de soumettre les conventions et recommandations, prière d'indiquer les circonstances exceptionnelles qui ont empêché le gouvernement de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes dans les délais prévus.
- IV.** Prière d'indiquer la teneur de la décision prise par l'autorité ou les autorités compétentes à l'égard des conventions et recommandations qui ont été soumises.
- V.** Prière d'indiquer si des consultations tripartites préalables ont eu lieu et, le cas échéant, la nature de ces consultations.
- VI.** Prière d'indiquer à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ont été communiquées les informations adressées au Directeur général.
- Prière d'indiquer si vous avez reçu des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées des observations quelconques au sujet de la suite donnée ou à donner à l'instrument (ou aux instruments) faisant l'objet de ces informations.

²⁵ Voir CIT, 36^e session (1953), rapport III (partie IV), Rapport général, paragr. 46 f).

²⁶ Voir CIT, 89^e session (2001), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 223.

Etats fédératifs

- VII.** Prière d'indiquer – pour chacune des conventions et recommandations pour lesquelles des informations ont été demandées – si le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action fédérale est appropriée ou si, au contraire, il considère appropriée, sur tous les points ou sur certains points, une action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons.
- VIII.** Dans la première hypothèse (action fédérale), prière de fournir les informations demandées sous «Etats unitaires», paragraphes I à IV.
- IX.** Dans la deuxième hypothèse (action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, sur tous les points ou sur certains points), prière d'indiquer quelles mesures ont été prises pour soumettre chacune des conventions et recommandations à l'égard desquelles des informations sont demandées aux autorités appropriées fédérales, ou à celles des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, en vue d'une action législative ou de toute autre action, et prière de communiquer également des renseignements sur les autorités considérées comme appropriées et les mesures prises par ces autorités.
- X.** Prière d'indiquer dans tous les cas si des consultations tripartites préalables ont eu lieu et, le cas échéant, la nature de ces consultations.
- XI.** Prière d'indiquer dans tous les cas à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ont été communiquées les informations adressées au Directeur général.
Prière d'indiquer si vous avez reçu des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées des observations quelconques au sujet de la suite donnée ou à donner à l'instrument (ou aux instruments) faisant l'objet de ces informations.