

Consultations tripartites concernant les normes internationales du travail
et autres activités de l'OIT Convention no 144 et recommandation no 152 de l'OIT

Contexte et but des instruments

1. L'adoption par la Conférence en 1976 de la convention no 144 et de la recommandation no 152 constitue un élément du renforcement de l'activité de l'OIT en vue de promouvoir l'action tripartite, à la fois sur le plan national et international, dans tous les domaines intéressant l'Organisation. Il convient de rappeler que l'impulsion donnée à cette action résulte de l'adoption par la Conférence en 1971 de la résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des activités de l'Organisation internationale du Travail.

2. Le but des instruments est de promouvoir dans chaque Etat-membre des procédures qui assurent des consultations effectives entre représentants gouvernementaux, employeurs et travailleurs, sur les questions concernant les normes internationales du travail et qui pourraient être également utilisées pour des consultations sur d'autres questions relevant des activités de l'OIT.

3. La convention a été rédigée en termes souples de manière à laisser chaque Etat membre libre de déterminer les méthodes par lesquelles les consultations seraient effectuées. Elle énumère seulement un nombre limité de questions devant faire l'objet de consultations par les Etats qui la ratifient. La recommandation, bien qu'aussi souple sur les procédures de consultation, décrit un certain nombre, non exhaustif, de méthodes possibles pour entreprendre ces consultations. Elle contient également une liste plus large de questions sur lesquelles devraient porter les consultations concernant les normes internationales du travail ainsi qu'une liste d'autres points, relatifs aux activités de l'OIT, auxquels les consultations pourraient être étendus.

Portée des consultations

4. La convention dispose que les consultations devront être menées sur cinq questions (Article 5, paragraphe 1):

(a) Points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence

Ces consultations devraient couvrir les réponses des gouvernements aux questionnaires adressés en vue de la première discussion d'un point à l'ordre du jour ainsi que les commentaires des gouvernements sur les projets de texte mis au point par le Bureau pour servir de base à la seconde discussion. Il ressort des discussions ayant précédé l'adoption de la convention que le contenu final des réponses et commentaires reste sous la responsabilité du gouvernement.

(b) Soumission aux autorités compétentes

L'article 19, paragraphe 5 b) et 6 b) de la Constitution de l'OIT exige des Etats membres de soumettre, dans un délai d'un an ou, dans des circonstances exceptionnelles, de dix-huit mois à partir de leur adoption par la Conférence, les conventions et recommandations "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". A cette occasion, il est attendu des gouvernements qu'ils fassent des propositions sur l'action à entreprendre, si nécessaire, en vue de donner effet à l'instrument considéré ou qu'ils donnent les raisons pour lesquelles aucune action n'est proposée.

Cette disposition de la convention no 144 exige que les gouvernements consultent les représentants d'employeurs et de travailleurs sur les propositions à présenter à l'occasion de la soumission.

(c) Réexamen des conventions non ratifiées et des recommandations

Une fois que les conventions et recommandations ont été soumises à l'autorité compétente, tel que décrit ci-dessus, il n'existe aucune autre obligation à leur égard en l'absence de ratification d'une convention ¹. Toutefois, des changements dans la législation et la pratique nationales peuvent permettre la ratification d'une convention ou la mise en oeuvre d'une recommandation auxquelles il n'avait pas été possible de donner effet lors de leur adoption.

En conséquence, la convention no 144 demande aux Etats membres d'utiliser les procédures de consultation en vue de réexaminer, à des intervalles appropriés, les conventions et recommandations auxquelles il n'a pas encore été possible de donner effet et d'envisager les mesures qui pourraient être prises afin de promouvoir leur mise en oeuvre et leur ratification, le cas échéant.

(d) Rapports sur les conventions ratifiées

En vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, les Etats doivent présenter au BIT un rapport sur les mesures prises pour mettre à exécution les conventions qu'ils ont ratifiées. Selon les règles en vigueur concernant la communication des rapports détaillés sur les conventions ratifiées, ceux-ci peuvent être demandés à des intervalles d'une, deux ou quatre années, variant selon le sujet traité par la convention et la gravité des problèmes liés à son application dans un pays déterminé. Ces rapports sont examinés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, un organe indépendant composé de personnes possédant les qualités techniques nécessaires, dont le rapport est communiqué chaque année à la Conférence. Ses conclusions - qui prennent la forme soit d'observations incluses dans son rapport, soit de demandes directes non publiées sur des points moins urgents - sont adressées au gouvernement en vue d'une réponse dans le prochain rapport sur la convention en question.

La convention no 144 exige des consultations sur "les questions que peuvent poser" ces rapports. Il ressort des travaux préparatoires que l'intention n'est pas de prévoir des consultations sur chaque rapport, mais seulement sur ceux concernant des conventions dont la mise en oeuvre pose des problèmes.

(e) Propositions relatives à la dénonciation de conventions ratifiées

L'insertion de ce point dans la convention fait suite à l'approbation par le Conseil d'administration en novembre 1971 (184e session) du principe selon lequel dans tous les cas où une dénonciation est envisagée, le gouvernement devrait, avant de prendre une décision,

consulter les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs au sujet des problèmes rencontrés et des mesures à prendre en vue de les résoudre.

5. La recommandation dispose que des consultations devraient en outre être organisées au sujet des normes internationales du travail sur les points suivants (paragraphe 5 c) et e)).

(a) **Mesures pour mettre en oeuvre les conventions et recommandations**

Le paragraphe 5 c) prévoit des consultations "compte tenu de la pratique nationale, sur la préparation et la mise en oeuvre des mesures législatives ou autres tendant à donner effet aux conventions et recommandations internationales du travail et, en particulier, aux conventions ratifiées (y compris la mise en oeuvre des dispositions concernant la consultation ou la collaboration des représentants des employeurs et des travailleurs)".

Les dispositions du type de celles citées dans les parenthèses ci-dessus sont contenues dans de nombreuses conventions et recommandations. La plupart d'entre elles prévoient la consultation d'organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs avant l'adoption de lois ou règlements destinés à donner effet à l'instrument en question ou avant qu'il ne soit recouru aux clauses facultatives ou à certaines dérogations. D'autres prévoient la création d'organes ou de procédures spéciales et indiquent que les représentants des employeurs et des travailleurs participeront à leur fonctionnement: il en est ainsi principalement dans les domaines des méthodes de fixation des salaires minima et de l'organisation des services de l'emploi. Un troisième type de dispositions exige que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient consultées ou que leur collaboration soit recherchée pour la mise en oeuvre des mesures législatives ou politiques destinées à donner effet à l'instrument en question. Ceci est particulièrement vrai pour les mesures promotionnelles, telles celles concernant l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession ou la politique de l'emploi.

(b) **Rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations**

L'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d) de la Constitution autorise le Conseil d'administration à demander aux Etats membres de faire rapport sur l'état de leur législation et de leur pratique concernant les conventions qu'ils n'ont pas ratifiées et les recommandations. La pratique du Conseil d'administration consiste à demander des rapports de ce type chaque année à propos d'un instrument ou d'un groupe d'instruments concernant un sujet donné.

La recommandation prévoit des consultations sur les questions liées à ces rapports ainsi qu'aux rapports sur les conventions ratifiées, examinés au paragraphe 4 d) ci-dessus.

6. La recommandation prévoit également la possibilité d'étendre ces procédures, après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs, à d'autres questions. Elle énonce la liste des points auxquels les consultations pourraient être étendues (paragraphe 6). Il s'agit des questions suivantes:

(a) Coopération technique

La recommandation se réfère à "la préparation, la mise en oeuvre et l'évaluation des activités de coopération technique auxquelles l'Organisation internationale du Travail participe".

C'est une question à laquelle la Conférence et le Conseil d'administration attachent une grande importance. A la suite de plusieurs résolutions de la Conférence concernant l'association des organisations d'employeurs et de travailleurs aux activités de coopération technique, le Conseil d'administration, en novembre 1972 (188e session), a adopté certaines conclusions et recommandations à ce sujet, notamment une recommandation selon laquelle les gouvernements devraient organiser, conformément aux pratiques nationales, des réunions tripartites périodiques afin de discuter de la situation, des problèmes et des perspectives des activités de coopération technique de l'OIT dans leurs pays.

(b) Résolutions et conclusions des conférences et réunions

La recommandation envisage la possibilité d'étendre les consultations aux mesures à prendre à l'égard de résolutions et autres conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail, les conférences régionales, les commissions d'industrie et autres réunions de l'OIT.

(c) Activités promotionnelles

Enfin, la recommandation traite de consultations possibles au sujet des mesures à prendre pour mieux faire connaître les activités de l'OIT en tant qu'élément pouvant être utilisé dans les politiques et programmes économiques et sociaux.

Procédures de consultation

7. La convention laisse à chaque pays le soin de déterminer la nature et la forme des procédures, conformément à la pratique nationale. Elle énonce seulement qu'elles doivent assurer des consultations efficaces entre les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs, sur les questions couvertes par la convention (voir paragraphe 4 ci-dessus). Lorsque de nouvelles procédures sont établies aux fins de la convention, il doit y avoir consultation préalable des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives au sujet de leur nature et de leur forme. La recommandation donne un certain nombre d'exemples de méthodes de consultations.

8. Avant d'en dresser la liste, il convient de mentionner certains principes complémentaires communs à la convention et à la recommandation. En premier lieu, les représentants d'employeurs et de travailleurs devraient être choisis librement par leurs organisations représentatives qui, elles-mêmes, devraient jouir de la liberté syndicale. En second lieu, lorsque les consultations ont lieu au sein d'organismes, les employeurs et les travailleurs devraient y être représentés sur un pied d'égalité. Enfin, bien qu'il n'en soit pas expressément fait mention, les consultations peuvent avoir lieu au sein d'organismes qui ne se sont pas de nature exclusivement tripartite, mais dans lesquels d'autres intérêts peuvent être représentés ou d'autres personnes qualifiées peuvent siéger. Une autre possibilité réside dans la consultation, par le

gouvernement, d'un organe paritaire composé seulement de représentants d'employeurs et de travailleurs plutôt que d'un organe tripartite où les trois intérêts sont représentés.

9. Trois des quatre méthodes possibles de consultation établies au paragraphe 2 3) de la recommandation envisagent la consultation par l'intermédiaire d'organes institués. La première méthode fait appel à une commission spécialement instituée pour les questions concernant les activités de l'OIT. La seconde se réfère à un organisme doté d'une compétence générale dans le domaine économique et social ou dans le domaine du travail, tels que les conseils économiques et sociaux ou les conseils consultatifs du travail qui existent dans de nombreux pays. En troisième lieu, la consultation peut avoir lieu au moyen d'un certain nombre d'organismes dotés d'une responsabilité spéciale pour des matières déterminées, par exemple un comité des affaires maritimes pour les instruments maritimes ou une commission de sécurité et hygiène du travail ou de sécurité sociale pour les instruments traitant de ces questions. Enfin, les consultations peuvent avoir lieu par voie de communications écrites, lorsqu'elles sont acceptées comme appropriées et suffisantes par ceux qui participent aux procédures consultatives. Cependant, cette liste n'a pas été voulue exhaustive; par exemple, une autre possibilité suggérée au cours des travaux préparatoires était que, pour certaines questions, il pourrait être approprié de prévoir une consultation au moyen de commissions ad-hoc spécialement constituées pour traiter d'un problème particulier.

10. Tant la convention que la recommandation disposent que des consultations devraient avoir lieu à des intervalles appropriés fixés d'un commun accord, mais au moins une fois par an. Les travaux préparatoires font apparaître que la référence à une consultation par an était conçue comme un minimum destiné à assurer que les procédures ne tomberaient pas en désuétude et que la fréquence des consultations devrait dépendre du nombre et de la complexité des sujets appelant de telles consultations. Certaines questions peuvent être examinées seulement une fois par an. D'autres peuvent ne pas nécessiter un examen au cours d'une année déterminée, tandis que certaines peuvent exiger une série de consultations pendant une période relativement courte à un moment donné.

Notes:

¹ Il existe une exception à cette règle, décrite au paragraphe 5 b) ci-dessous.