



QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Amélioration des activités normatives
de l'OIT: améliorer la cohérence, l'intégration
et l'efficacité du système de contrôle grâce
à une meilleure compréhension de sa dynamique
(nouvelle étude, du point de vue du fond
et de la pratique)****1. Introduction: objectif et portée de la nouvelle
étude et méthodologie suivie à la lumière
du consensus dégagé lors de la 301^e session
(mars 2008) du Conseil d'administration**

1. A la demande du Conseil d'administration ¹, le Bureau a soumis à celui-ci, lors de sa 301^e session (mars 2008), une présentation globale, d'un point de vue historique et procédural, des liens entre les procédures de contrôle de l'application des conventions ratifiées, y compris la procédure spéciale d'examen des plaintes pour violations des droits syndicaux ². Conformément à la recommandation de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (LILS), le Conseil d'administration a invité le Bureau à inclure dans le rapport qui lui serait présenté à sa 303^e session (novembre 2008) sur le plan d'action intérimaire destiné à accroître l'impact du système normatif «une nouvelle étude sur la dynamique du système de contrôle, du point de vue du fond et dans une perspective pratique, menée sur la base de cas dûment sélectionnés, et dont les objectifs seront définis après des consultations appropriées» ³. Ces objectifs ont donc été définis à l'issue de consultations.

¹ Document GB.300/LILS/6, paragr. 80, II 2).

² Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 39-79. Ce document sera mis à la disposition des membres de la commission car la présentation globale qu'il contient leur fournira des informations utiles pour la discussion.

³ Document GB.301/11(Rev.), paragr. 84 d) ii).

2. La nouvelle étude présentée ci-après comporte un examen des interactions entre les procédures de contrôle dans sept études de cas représentatives, que l'on trouvera en annexe, et une présentation globale des problèmes soulevés, qui fait apparaître la manière dont les diverses procédures de contrôle ont interagi et les répercussions de ces interactions sur le respect des conventions ratifiées. Pour bien comprendre la présentation globale, il convient de lire en premier lieu les études de cas.
3. Les sept études de cas sur lesquelles porte la nouvelle étude et qui ont été sélectionnées en tenant dûment compte de la nécessité d'opérer un choix équilibré sont les suivantes:
 - Etude de cas n° 1: Liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles (Népal).
 - Etude de cas n° 2: Liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles (Nicaragua).
 - Etude de cas n° 3: Travail forcé (République dominicaine et Haïti).
 - Etude de cas n° 4: Travail forcé (Myanmar).
 - Etude de cas n° 5: Egalité de chances et de traitement (République tchèque et Slovaquie).
 - Etude de cas n° 6: Protection du salaire (Congo).
 - Etude de cas n° 7: Sécurité sociale (Pays-Bas).
4. Les questions examinées dans ces études sont notamment: les rôles respectifs des organes de contrôle et des mandants aux diverses étapes procédurales; la mesure dans laquelle il y a eu chevauchement des travaux des organes de contrôle; la manière dont les interactions entre les procédures se sont produites dans la pratique; comment les difficultés ont été surmontées; les facteurs ayant contribué au règlement des différends; et les conclusions que l'on peut en tirer sur le fonctionnement du système dans son ensemble. Les noms des pays ont été conservés mais il importe de souligner que l'objectif n'est pas de se focaliser sur le fond des affaires, ni de rouvrir les débats sur des cas clos ni d'intervenir dans des affaires pendantes. L'étude est essentiellement axée sur les questions d'ordre procédural et pratique que les études de cas sélectionnées soulèvent, et propose une réflexion sur les interactions observées entre les procédures de contrôle.
5. Cette nouvelle étude vient compléter le travail de recueil d'informations entrepris par le Bureau dans le cadre de l'élaboration de la présentation globale soumise en mars 2008. Les informations rassemblées ont pour but d'éclairer les discussions engagées au sein du Conseil d'administration sur les questions que soulève le fonctionnement d'ensemble du système de contrôle⁴ en vue d'en renforcer l'impact.

⁴ Pour des raisons de temps et d'espace, la question aussi importante que complexe de l'interprétation des conventions internationales du travail, qu'en mars 2008 la Commission LILS a prié le Bureau de réexaminer en détail, ne sera pas traitée dans la présente étude. Le Bureau se propose de soumettre une étude détaillée sur ce point en 2009.

2. Comment les interactions se produisent-elles dans la pratique ⁵?

6. Les études de cas révèlent que: *a)* le mode d'interaction entre les diverses procédures de contrôle est multiforme; *b)* les interactions varient en fonction de plusieurs facteurs, principalement les démarches engagées par les mandants et l'approche qu'ils adoptent, l'importance du rôle que joue le Conseil d'administration et l'objet de la procédure; et *c)* les divers organes de contrôle interviennent souvent dans l'examen des affaires à des moments différents et dans un ordre qui n'est pas prédéterminé.

2.1. Mode d'interaction

7. Les études de cas révèlent que des liens sont principalement établis entre la procédure de contrôle régulier, en particulier celle relevant de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), et les procédures spéciales. A la lumière de l'examen réalisé par la CEACR, la Commission de l'application des normes de la Conférence peut elle aussi choisir de se saisir du cas. L'étude de cas n° 2 concernant la liberté syndicale illustre précisément un cas dans lequel des liens ont été établis entre deux procédures de contrôle spéciales (portant sur une plainte en vertu de l'article 26, qui finalement a été soumise à une commission d'enquête et des plaintes soumises au Comité de la liberté syndicale), en raison du rôle primordial que joue le Comité de la liberté syndicale lorsque des violations de la liberté syndicale sont alléguées ⁶. Dans ce cas précis, le Conseil d'administration a demandé au Comité de la liberté syndicale des conseils techniques avant de décider de renvoyer la plainte soumise en vertu de l'article 26 devant une commission d'enquête.
8. Les études de cas montrent que des liens entre les procédures de contrôle peuvent être établis aussi bien lorsqu'une procédure de contrôle spéciale est engagée que lorsqu'elle est terminée. L'étude de cas relative à la sécurité sociale (n° 7) fait apparaître un lien inhabituel entre l'examen d'une réclamation soumise en vertu de l'article 24 et l'examen par la CEACR; ainsi, reconnaissant la compétence technique de la CEACR, le Conseil d'administration a décidé d'attendre que celle-ci procède à une évaluation technique d'un problème particulier et donc de reporter la création d'un comité tripartite. Comme les études de cas ayant trait à la liberté syndicale (n°s 1 et 2) le font apparaître, il ne peut y avoir de liens entre l'examen effectué par le Comité de la liberté syndicale et celui effectué par la CEACR que si les conventions applicables sur la liberté syndicale ont été ratifiées ⁷.

⁵ Voir document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 63-75, pour une présentation globale des liens entre les procédures de contrôle.

⁶ Voir document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 65, où il est fait mention de la faculté qu'a le Conseil d'administration, lorsqu'il est saisi d'une réclamation en vertu de l'article 24, de se prévaloir à tout moment de la procédure de plainte prévue à l'article 26 de la Constitution, ce qu'il a fait en deux occasions.

⁷ Le 127^e rapport du Comité de liberté syndicale (1972) énonçait les premières règles procédurales concernant la transmission à la CEACR des questions législatives que soulève une plainte. Depuis cette date, sur les 223 rapports du Comité de la liberté syndicale approuvés par le Conseil d'administration, 108 contiennent environ 340 transmissions de ce type.

2.2. Facteurs ayant une incidence sur les interactions dans la pratique

Rôle des mandants

9. Les procédures de contrôle spéciales sont des mécanismes dont la mise en œuvre dépend de l'initiative des mandants puisqu'elle est déclenchée par l'introduction d'une plainte. Les interactions entre les mécanismes varient donc souvent en fonction de la procédure choisie par les mandants. Comme il ressort de plusieurs études de cas, le suivi par la CEACR des recommandations des comités tripartites ou des commissions d'enquête dépend également dans une très large mesure des contributions que continuent à apporter les mandants soit par la communication de commentaires dans le contexte des rapports établis en vertu de l'article 22 soit dans le choix des cas qu'ils décident de discuter au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Les études de cas sur l'égalité des chances et la protection du salaire (n^{os} 5 et 6) tendent à suggérer que le désintérêt des mandants sur une longue période peut en partie expliquer pourquoi certaines questions examinées dans le cadre de la procédure de contrôle régulier sont toujours en suspens.

Rôle du Conseil d'administration

10. Les études de cas confirment la principale conclusion de la présentation globale de mars 2008, à savoir que le Conseil d'administration joue un rôle central dans les interactions. Son rôle est défini dans la Constitution de l'OIT et dans les règles qui lui sont applicables, en particulier le règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT. Les études de cas sur l'égalité des chances et la protection du salaire (n^{os} 5 et 6) sont les exemples les plus typiques de la manière dont le Conseil d'administration exerce les fonctions qui lui sont conférées lorsqu'il est saisi de réclamations au titre de l'article 24, en renvoyant l'examen d'une réclamation jugée recevable devant un comité tripartite. En outre, le Conseil d'administration peut moduler l'exercice de ses fonctions selon son évaluation des exigences du cas d'espèce. Ainsi, faisant usage de son pouvoir discrétionnaire dans les cas n^{os} 2 et 7 sur la liberté syndicale et la sécurité sociale, il a consulté un organe de contrôle avant de décider de la suite à donner à une réclamation ou une plainte.
11. Comme plusieurs études de cas le font apparaître, c'est essentiellement au Conseil d'administration qu'il incombe de coordonner la mise en œuvre du système de contrôle. L'étude de cas n^o 4 sur le travail forcé est un exemple assez rare du rôle actif que le Conseil d'administration peut jouer dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations émanant d'une commission d'enquête, faisant spécifiquement suite à trois résolutions adoptées par la Conférence.

Objets sur lesquels portent les cas

12. Sur les 26 plaintes soumises en vertu de l'article 26, 21 portent soit exclusivement soit essentiellement sur l'application de conventions fondamentales. Les 11 commissions d'enquête chargées d'examiner des plaintes à ce jour ont examiné 11 des 21 plaintes. En ce qui concerne la répartition des réclamations en fonction de la nature des différentes conventions, 31 pour cent d'entre elles portent sur des conventions fondamentales, 10 pour cent sur des conventions prioritaires et environ 44 pour cent sur d'autres conventions. Le reste des réclamations portent sur l'application de plusieurs conventions. En raison du choix des mandants de se prévaloir de mécanismes fondés sur l'examen de plaintes, on note une plus grande interaction entre les diverses procédures de contrôle dans les cas portant principalement sur l'application de conventions fondamentales. De plus, environ la moitié des réclamations introduites en vertu de l'article 24 et la majorité des plaintes

introduites en vertu de l'article 26 ayant trait à l'application de conventions fondamentales concernent les conventions relatives à la liberté syndicale qui, comme l'étude de cas n° 2 le montre, peuvent donner naissance à davantage d'interactions entre les différentes procédures, y compris la procédure spéciale relative à la liberté syndicale.

2.3. Un mode de fonctionnement pragmatique

13. Les études de cas mettent en lumière ce que l'on peut considérer comme la caractéristique principale du système de contrôle de l'OIT, à savoir son mode de fonctionnement pragmatique. En pratique, la manière dont des liens sont établis varie d'un cas à l'autre. Des liens ont été formés en fonction des exigences particulières du cas d'espèce, suivant l'appréciation des mandants. Cela tient peut-être au fait que la Constitution de l'OIT ne prévoit pas de liens explicites entre les procédures, et notamment ne prescrit pas l'ordre précis dans lequel les questions doivent être examinées par les divers mécanismes de contrôle.
14. En outre, comme indiqué dans la présentation globale de mars 2008, chaque fois que la Conférence et le Conseil d'administration ont décidé de compléter le cadre institutionnel du système de contrôle, l'accent a été mis sur le caractère spécifique de chaque procédure et sur le fait qu'aucune d'entre elles n'était interchangeable. Deux principales conséquences en découlent dans la pratique comme le font apparaître les études de cas. Tout d'abord, l'examen des questions dans le cadre d'une procédure n'exclut pas le déclenchement d'une autre procédure portant sur les mêmes questions ou certaines d'entre elles. Deuxièmement, les problèmes peuvent être soulevés directement dans le cadre de l'une quelconque des procédures de contrôle, et en particulier les procédures de contrôle spéciales prévues dans la Constitution, sous réserve que les conditions de recevabilité soient satisfaites. Dans la pratique, l'examen des questions n'obéit à aucun ordre prédéterminé.
15. La diversité des procédures choisies dans les études de cas comme points de départ pour déclencher un examen dans le cadre du système de contrôle démontre que les mandants font pleinement usage de leur liberté de choisir la procédure qui sert le mieux leurs besoins. L'étude de cas n° 3 concernant le travail forcé en est une bonne illustration. Dans ce cas, le problème a été soulevé pour la première fois dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 26, de sorte que la commission d'enquête a été le premier organe de contrôle saisi. Dans les études de cas sur l'égalité des chances et la sécurité sociale (n°s 5 et 7), les questions ont été soulevées directement dans le cadre de la procédure prévue à l'article 24, bien qu'il se soit agi de questions de droit. Le Conseil d'administration a réglé ce type de situation dans l'étude de cas sur la sécurité sociale (n° 7) en choisissant, à titre ponctuel, un moyen d'action semblable à celui qu'il avait refusé d'inscrire comme règle en

1998 et 1999 dans le règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT⁸.

16. Les études de cas n^{os} 2 et 4 concernant la liberté syndicale et le travail forcé illustrent la manière dont les questions peuvent être successivement examinées dans le cadre d'une procédure de contrôle régulier (n^o 4) et de la procédure spéciale relative à la liberté syndicale (n^o 2), voire de procédures constitutionnelles. L'étude de cas n^o 4 peut être considérée comme exemplaire à cet égard. L'examen de rapports soumis en vertu de l'article 22 avait révélé des difficultés dans l'application de la convention qui, après un certain temps, justifiaient qu'il soit fait recours tout d'abord à la procédure de réclamation prévue à l'article 24, puis à la procédure d'examen d'une plainte en vertu de l'article 26, et en dernier ressort à la mise en œuvre de l'article 33 de la Constitution.
17. Les études de cas montrent également que, bien que certaines interactions soient simultanées, la plupart sont successives. Les organes de contrôle régulier (et le Comité de la liberté syndicale le cas échéant) suspendent leur examen pendant que la question est examinée dans le cadre d'une procédure de contrôle constitutionnelle, puis le réactivent dans la phase de suivi. Le suivi des recommandations des commissions d'enquête et des comités tripartites s'inscrit, dans la grande majorité des cas, dans le cadre de la procédure de contrôle régulier. La plupart des études de cas révèlent le rôle central de la CEACR à cet égard.

3. Quel est l'impact des interactions?

18. Les études de cas montrent que la nature des interactions a une incidence sur le fonctionnement du système de contrôle et le respect des conventions ratifiées.

3.1. Incidences sur le fonctionnement du système de contrôle

19. Deux questions peuvent servir à mettre en lumière les répercussions des interactions dans les études de cas sur le fonctionnement du système de contrôle. On peut tout d'abord se demander si les interactions allongent la durée de traitement des questions que soulèvent les cas concernés, et ensuite si ces interactions se produisent d'une manière cohérente et complémentaire ou s'il y a chevauchement.

⁸ Voir documents GB.273/LILS/1, GB.273/8/1, paragr. 2-58, GB.276/LILS/2 et GB.276/10/1, paragr. 56-67. Lors des 273^e et 276^e sessions (novembre 1998 et 1999) du Conseil d'administration, la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail a envisagé la révision de la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24 de la Constitution. La question examinée portait sur le renvoi automatique devant des comités tripartites des réclamations jugées recevables (et ayant trait à des conventions autres que les conventions sur la liberté syndicale). A l'époque, le Bureau a présenté une série de solutions envisageables, en particulier celle tendant à élargir le choix des formes d'examen possibles pour toute réclamation recevable. L'une des solutions consistait à renvoyer l'examen quant au fond des réclamations portant strictement sur des points de droit devant la CEACR laquelle, compte tenu de son origine, de sa composition et de sa permanence, était jugée mieux en mesure de se prononcer sur ces points. Aucun consensus n'a été recueilli au sein du Conseil d'administration pour réviser la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24 de cette manière. De fait, la différenciation entre questions de fait et questions de droit proposées par le Bureau n'a pas reçu un accueil favorable unanime, car elle semblait difficile à appliquer en pratique.

Allongement ou raccourcissement de la durée de traitement des cas?

20. Il n'est pas possible de déterminer clairement si les interactions allongent ou raccourcissent la durée de traitement des cas car on a constaté des interactions dans six des sept cas étudiés.
21. Dans les six cas où des interactions ont eu lieu, les questions ont été en général examinées successivement dans le cadre des diverses procédures de contrôle, la CEACR et le Comité de la liberté syndicale suspendant leur examen lorsque le cas était examiné par un comité tripartite ou une commission d'enquête. Cela laisserait penser que le temps qu'il faut pour qu'un problème soit examiné par les mécanismes de contrôle dépend du nombre d'interactions qui se produisent. D'une manière générale, chaque étape doit être terminée avant que l'on passe à la suivante. Dans l'étude de cas n° 2 concernant la liberté syndicale, le Conseil d'administration n'a constitué une commission d'enquête que deux ans et demi après l'introduction de la plainte déposée en vertu de l'article 26, car il avait demandé au Comité de la liberté syndicale de lui faire des recommandations pour lui permettre de décider s'il convenait d'en renvoyer l'examen à une commission d'enquête. Une autre année et demie s'est écoulée avant que le Conseil d'administration ne prenne note du rapport de la commission d'enquête. La question examinée dans l'étude de cas n° 4 concernant le travail forcé est celle qui a fait l'objet du plus long examen par le système de contrôle et qui a également connu la plus grande diversité d'interactions. L'étude de cas sur la sécurité sociale (n° 7) comportait une simple interaction car elle n'a été examinée que par la CEACR et un comité tripartite. C'est le seul cas où l'on puisse considérer que la question a été résolue. Près de quatre ans se sont écoulés entre la soumission de la réclamation et la décision finale du Conseil d'administration. Les questions non résolues et en suspens de longue date dans les études de cas sur l'égalité de traitement et la protection du salaire (n°s 5 et 6) ont chacune nécessité un examen par deux comités tripartites outre celui de la CEACR. Les questions ont été examinées pour la première fois en 1991 et 1994, respectivement.
22. Par ailleurs, dans l'étude de cas n° 1 concernant la liberté syndicale, dans laquelle la convention n° 98 avait été ratifiée mais non la convention n° 87, il n'y a eu aucune interaction entre la procédure de contrôle régulier et la procédure de contrôle spéciale. Toutefois, l'absence d'interactions n'a pas nécessairement accéléré la résolution du problème.
23. Il est donc également possible que l'examen d'une même question par plusieurs mécanismes puisse permettre de résoudre un problème plus rapidement que cela n'aurait autrement été le cas. Dans l'étude de cas n° 3 concernant le travail forcé, une enquête approfondie menée par une commission d'enquête a facilité le travail ultérieur de la CEACR et de la Commission de l'application des normes de la Conférence qui n'avaient pas précédemment examiné le cas. Dans l'étude de cas n° 2 concernant la liberté syndicale, il est possible que les examens préalablement effectués par le Comité de la liberté syndicale, la CEACR et la Commission de l'application des normes aient permis à la commission d'enquête de mieux cerner les questions qu'elle devait examiner, ce qui a accéléré d'autant son examen.
24. Il peut arriver parfois que la durée et le nombre d'interactions résultent de problèmes intrinsèquement complexes et difficiles qui demandent plus de temps pour être résolus et qui nécessitent la mise en œuvre de plusieurs mécanismes de contrôle. Pratiquement toutes les études de cas montrent que la plupart des questions examinées par les commissions d'enquête et les comités tripartites sont profondément ancrées dans un contexte national et que les problèmes à résoudre sont donc complexes.

Cohérence ou chevauchement?

25. Trois aspects du système de contrôle, dont deux ont déjà été évoqués, posent la question de la cohérence ou du chevauchement des procédures. Premièrement, le système offre tout un éventail de procédures, dont chacune répond à un besoin bien défini et correspond à un mandat spécifique. Les procédures de contrôle sont complémentaires à cet égard. Deuxièmement, le fait que les organes politiques de l'OIT mettent toujours l'accent sur les caractéristiques particulières des mécanismes de contrôle signifie qu'en pratique les mandants sont libres de choisir les procédures qu'ils souhaitent mettre en œuvre pour l'examen d'une question donnée. Troisièmement, les mécanismes de contrôle ont tous un objectif commun qui est d'assurer le respect effectif des normes internationales du travail, et en particulier celui des conventions ratifiées. Il en découle un besoin de coordination de la mise en œuvre des diverses procédures et de cohérence dans l'examen des questions car les conflits de positions au sein du système de contrôle ne peuvent qu'en affaiblir l'efficacité.
26. Comme le montrent les études de cas, le caractère complémentaire des procédures de contrôle semble se traduire par une cohérence correspondante dans l'examen des questions. Dans l'étude de cas n° 2 concernant la liberté syndicale, le Comité de la liberté syndicale, la CEACR et la Commission de l'application des normes ont chacun pris en compte l'examen effectué par les autres organes, la commission d'enquête s'appuyant elle-même sur les examens précédemment effectués par les trois autres organes. Dans les cas où la CEACR s'est vu confier le suivi des recommandations d'un comité tripartite ou d'une commission d'enquête, elle s'est largement attachée à suivre et à actualiser ces recommandations sans remettre en question ni les conclusions ni les recommandations formulées.
27. Les études de cas laissent penser que le soutien technique qu'apporte le Bureau aux organes de contrôle, grâce à la communication systématique d'informations pertinentes, aide à garantir la cohérence de l'examen. Cela est tout particulièrement important lorsque la question a été longuement examinée dans le cadre de plusieurs procédures de contrôle et par différents organes avant d'être soumise pour examen dans le cadre d'une nouvelle procédure, par exemple une procédure d'examen d'une plainte au titre de l'article 26. Dans les études de cas n°s 2 et 4 concernant la liberté syndicale et le travail forcé, la commission d'enquête a été en mesure de s'appuyer sur les examens réalisés les années précédentes par d'autres organes de contrôle (un processus qui a duré sept ans pour l'étude de cas n° 2 et trente-huit ans pour l'étude de cas n° 4). Les études de cas portant sur l'égalité des chances et la sécurité sociale (n°s 5 et 7) laissent penser que, lorsqu'une question juridique est soulevée directement dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 24, le comité tripartite demande l'appui du Bureau sous la forme de communication d'informations sur les examens précédents portant sur des questions semblables et sur les points de droit que soulève la réclamation. Dans les deux études de cas sur le travail forcé (n°s 3 et 4), le Bureau, en apportant une assistance technique, a complété le fonctionnement du système de contrôle.
28. L'objectif commun des mécanismes de contrôle explique l'importance que revêt la cohérence du traitement des problèmes. En même temps, le caractère complémentaire des procédures de contrôle et la cohérence des approches peuvent entraîner certains chevauchements. La quasi-totalité des études de cas montrent que la manière dont le système de contrôle fonctionne entraîne un réexamen des mêmes questions par différents organes. Etant donné que tous les organes de contrôle bénéficient du soutien institutionnel du Bureau, certaines sources d'information sont nécessairement partagées. Dans l'étude de cas n° 2, les doubles emplois ont été limités car seuls deux rapports de mission ont été produits pour être examinés par trois organes (le Comité de la liberté syndicale, la CEACR et la Commission de l'application des normes). Dans l'étude de cas n° 4, le partage des

informations dans le cadre des procédures et processus divers mis en œuvre, conjugué à la nécessité de garantir un examen cohérent par l'ensemble des organes politiques et des organes de contrôle, peut avoir induit une répétition des informations.

29. Etant donné que plusieurs procédures peuvent être engagées sur les mêmes questions afin de garantir un respect effectif des normes, le fonctionnement du système entraîne nécessairement un certain nombre de chevauchements. Dans l'étude de cas n° 2, comme cela a déjà été mentionné, le Comité de la liberté syndicale et la CEACR ont examiné les mêmes rapports de mission, dans le cadre de leurs mandats spécifiques, car ces documents contenaient des informations importantes pour les deux examens. La discussion au sein de la Commission de l'application des normes résultait du choix fait par ses membres. Dans l'étude de cas sur l'égalité des chances (n° 5), le Conseil d'administration a nommé un deuxième comité tripartite qui a examiné la même question en raison des changements s'étant produits dans le pays concerné. Dans l'étude de cas n° 4, par suite de l'absence de progrès et de la gravité des violations d'une convention fondamentale, la question a été examinée dans le cadre de toutes les procédures du système de contrôle et par les organes politiques de l'OIT.
30. La responsabilité de la coordination et de la gestion d'ensemble des interactions au sein du système de contrôle incombe à la Conférence et au Conseil d'administration, dont le rôle de supervision semble avoir garanti une complémentarité plutôt que des chevauchements excessifs dans les cas étudiés.
31. Les études de cas sur l'égalité des chances et la sécurité sociale (n° 5 et 7) conduisent toutefois à se demander si la complémentarité des procédures engagées au titre des articles 22 et 24 est tout à fait garantie. Des questions juridiques ont tout d'abord été soulevées dans le cadre de la procédure au titre de l'article 24 puis renvoyées devant un comité tripartite au lieu d'être en premier lieu examinées par la CEACR dans le cadre de son examen des rapports soumis au titre de l'article 22. De fait, le premier comité tripartite dans l'étude de cas sur l'égalité des chances (n° 5) a précisé que sa tâche consistait à déterminer si la législation nationale était en conformité avec la convention. C'est là une appréciation qui relève directement du mandat de la CEACR. Etant donné que celle-ci n'avait pas auparavant examiné la législation en cause, l'examen a été entrepris par le comité tripartite qui a renvoyé aux commentaires formulés par la CEACR dans des cas semblables et à son étude d'ensemble de 1988. Dans l'étude de cas sur la sécurité sociale (n° 7), le comité tripartite a entrepris une analyse approfondie de la législation nationale dans le domaine de la sécurité sociale. Il convient de noter que, dans le courant de cet examen, la dénonciation de la convention concernée a pris effet.

3.2. Incidences sur le respect des conventions ratifiées

32. L'objectif du système de contrôle est de garantir un respect optimal des conventions ratifiées. Il est donc intéressant de vérifier la mesure dans laquelle les interactions constatées dans les études de cas ont amélioré le fonctionnement du système.
33. Le point de départ le plus évident est de voir si les problèmes soulevés dans les cas étudiés ont été résolus. Dans trois cas sur sept, les problèmes n'ont pas été résolus. Une solution partielle a été trouvée dans deux des cas (dans l'étude de cas n° 2, un nombre important de problèmes, mais non la totalité, ont été résolus et, dans l'étude de cas n° 3, les principaux problèmes ont été résolus, mais des questions semblables dans des contextes différents restent toujours en suspens). Dans l'étude de cas sur l'égalité des chances (n° 5), la question a été entièrement résolue pour l'un des pays, mais reste en suspens pour l'autre pays. On peut dire que, dans l'étude de cas sur la sécurité sociale (n° 7), les problèmes ont été intégralement résolus.

34. Comme déjà indiqué, l'efficacité du système de contrôle dépend d'un grand nombre de facteurs. On peut constater par exemple que si dans certains cas les problèmes n'ont été que partiellement résolus, cela tient essentiellement au fait que le contexte politique national a changé, mais également à l'attention persistante résultant de la mise en œuvre des procédures de contrôle de l'OIT. La plupart des études de cas montrent que les interactions entre les procédures de contrôle ont permis un examen approfondi de la législation nationale du travail, et donc de fournir aux pays concernés des outils pour les aider à élaborer des réformes de leurs législations, politiques et pratiques nationales. L'efficacité réelle du système de contrôle pourrait donc consister à fournir des informations et des analyses faisant autorité, et assurer un suivi régulier des différentes législations et pratiques nationales en matière de travail et des questions souvent complexes qui se posent. On a par ailleurs fréquemment noté que la poursuite du dialogue et l'indépendance des évaluations sont des éléments clés du système de contrôle, comme le démontrent la plupart des études de cas. Cela apparaît dans l'étude de cas n° 3 concernant le travail forcé, dans laquelle le dialogue entre les organes de contrôle et le Bureau, d'une part, et les pays concernés, d'autre part, a joué un rôle crucial dans la résolution partielle des problèmes.
35. Le fait que non seulement des procédures de contrôle différentes existent, mais aussi qu'elles puissent être combinées de diverses manières semble garantir que le système de contrôle permette de faire face à une grande diversité de situations et à l'évolution sur le long terme des contextes nationaux, à partir de perspectives différentes (techniques et politiques).
36. La souplesse du système et la possibilité pour les mandants de contrôler la manière dont une question peut être soulevée puis traitée semblent avoir eu un effet moins positif dans les études de cas sur l'égalité des chances et la protection du salaire (n°s 5 et 6). Comme indiqué ci-dessus au paragraphe 9, lorsque les mandants ne font pas preuve d'une diligence soutenue et n'apportent pas régulièrement leur concours aux organes de contrôle, il peut être plus difficile de résoudre les questions dans le cadre de la procédure de contrôle régulier. De même, dans l'étude de cas n° 4 concernant le travail forcé, les seuls progrès enregistrés à ce jour semblent résulter essentiellement des mesures prises par la Conférence et le Conseil d'administration.
37. Il peut également exister un risque de dilution, et par conséquent un fléchissement du niveau d'attention, en ce qui concerne le suivi des recommandations des comités tripartites et des commissions d'enquête. Dans les études de cas sur l'égalité des chances et la protection du salaire (n°s 5 et 6), bien que l'examen ait été centré sur le suivi des conclusions résultant d'une procédure spéciale de contrôle constitutionnelle, il est devenu partie intégrante du dialogue entre le gouvernement et les organes de contrôle régulier, à l'instar de ce qui fut le cas pour d'autres problèmes résultant de l'application de conventions.
38. Les études de cas laissent penser que la latitude dont dispose le Bureau aide à garantir la poursuite du dialogue. Par exemple, dans deux études de cas, il a été possible de surmonter de graves obstacles en recourant à des missions de contacts directs à diverses fins: premièrement, pour éclaircir et rechercher des solutions à des questions non résolues (étude de cas n° 2); deuxièmement, pour vérifier les faits en ce qui concerne le respect de conventions (la deuxième mission de contacts directs dans l'étude de cas n° 3); et troisièmement, pour examiner et dispenser des conseils sur la meilleure façon de mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête (la première mission de contacts directs dans l'étude de cas n° 3).

4. Conclusions

39. L'efficacité du fonctionnement du système de contrôle repose sur l'existence de liens entre les divers mécanismes, ce qui signifie qu'il est crucial de veiller à la mise en œuvre optimale de ces liens. Les mandants, le Conseil d'administration, la Conférence et le Bureau jouent un rôle clé à cet égard, car pour que le système conserve sa souplesse pragmatique, il importe que les entités concernées prennent leurs responsabilités dans l'exercice de leurs mandats respectifs.
40. Les interactions dynamiques entre les mécanismes de contrôle ont une incidence sur le fonctionnement du système et peuvent entraîner certains chevauchements. Toutefois, la conclusion la plus importante qu'il convient de tirer de cette étude est que le tripartisme joue un rôle central dans ce fonctionnement. Les mandants tripartites détiennent en fait la clé pour promouvoir et garantir le respect effectif des conventions. La souplesse avec laquelle les interactions se produisent permet également au système de contrôle de répondre plus facilement à un large éventail de questions et de résoudre des situations difficiles au plan politique ou national, et par conséquent peut avoir une incidence sur l'application des conventions ratifiées.
41. ***La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail voudra sans doute:***
- a) ***prendre note des informations contenues dans le présent document;***
 - b) ***fournir toute orientation qu'elle juge appropriée; et***
 - c) ***recommander au Conseil d'administration d'inviter le Bureau à préparer en 2009 une étude sur l'interprétation des conventions internationales du travail.***

Genève, le 14 octobre 2008.

Point appelant une décision: paragraphe 41.

Annexe

Etudes de cas

Etude de cas n° 1: Liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles (Népal)

La présente étude de cas concerne le respect par le Népal des principes de la liberté syndicale et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Comme le pays n'a pas encore ratifié la convention n° 87 et n'a ratifié la convention n° 98 qu'en 1996, l'examen des droits syndicaux dans le pays par le système de contrôle repose en grande partie sur l'obligation fondamentale de respecter les principes de la liberté syndicale et de la négociation collective, qui lie le pays en tant que Membre de l'OIT. L'étude de cas porte sur l'examen de quatre plaintes par le Comité de la liberté syndicale et sur l'examen de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations depuis la ratification de la convention n° 98. Elle montre par ailleurs comment les interventions informelles du Directeur général et l'assistance technique fournie par le Bureau complètent le système de contrôle. En outre, des objections concernant la désignation du délégué des travailleurs à la Conférence ont été soulevées devant la Commission de vérification des pouvoirs. La plus récente, qui date de juin 2005, faisait référence à l'incidence de la situation politique nationale sur le respect des principes de la liberté syndicale.

La première plainte, soumise au Comité de la liberté syndicale par une organisation internationale de travailleurs en mai 1985, faisait état de violations des droits syndicaux des enseignants. Elle a été examinée à plusieurs reprises entre juin 1986 et mai 1991. Comme le pays n'avait encore à l'époque ratifié aucune des deux conventions sur la liberté syndicale, c'est le comité qui a été le premier organe de contrôle à examiner la situation des droits syndicaux dans le pays. Ne parvenant pas, pendant les trois premières années, à obtenir une réponse satisfaisante de la part du gouvernement, son président et le Directeur général sont intervenus à cette fin. De plus, le Bureau a proposé son assistance technique au pays. Lorsque le comité a clos le cas en 1991, l'évolution de la situation politique nationale avait déjà permis d'améliorer quelque peu l'exercice des droits syndicaux.

En 1996, le pays a ratifié la convention n° 98 sur laquelle il a soumis son premier rapport en 1998. Le gouvernement a certes remis tous ses rapports périodiques, mais il n'a pas répondu aux commentaires des organisations de travailleurs et n'a pas toujours donné des réponses complètes à la commission d'experts.

La deuxième plainte, déposée devant le Comité de la liberté syndicale en mars 2001 par des organisations nationales et internationales de travailleurs, concernait le droit de grève des travailleurs de certains secteurs en rapport avec l'application d'une loi relative aux services essentiels. Finalement, l'affaire a pris fin faute d'information de la part du gouvernement. En 2000, la commission d'experts avait demandé une copie de la loi en question, à laquelle le gouvernement avait fait référence dans son rapport, mais ne l'a jamais reçue.

La troisième plainte, qui émanait également d'organisations nationales et internationales de travailleurs, a été soumise au Comité de la liberté syndicale en avril 2004 et a été examinée entre mars 2005 et novembre 2006. Elle portait sur des questions analogues à celles soulevées dans la deuxième plainte mais se rapportant à l'application de la loi susmentionnée à une catégorie plus large de travailleurs, et sur des allégations concernant la détention de syndicalistes. Le cas a été classé comme étant un cas «urgent» en vertu de la procédure du Comité de la liberté syndicale, qui a reçu du gouvernement

deux séries d'observations. En mars 2005, le comité a attiré spécialement l'attention du Conseil d'administration sur ce cas en raison de son extrême gravité et de son urgence et a rappelé au gouvernement qu'il pouvait solliciter une assistance technique. Il a procédé en mars 2006 à un dernier examen du cas sur la base des informations fournies par le gouvernement, et clos le cas en novembre 2006.

La quatrième plainte a été déposée par des organisations nationales et internationales de travailleurs au cours du mois où la troisième plainte a été portée à l'attention du Conseil d'administration, à la suite d'un coup d'Etat et de la proclamation de l'état d'urgence dans le pays. Les plaignants alléguaient que tous les droits syndicaux avaient été suspendus et que des dirigeants syndicaux avaient été arrêtés, reprenant en cela certains aspects de la première plainte. Ce cas a lui aussi été considéré comme «urgent». Le Comité de la liberté syndicale l'a examiné entre mars et novembre 2006. Le gouvernement a soumis une réponse et des observations complémentaires. Le comité a également porté cette plainte à l'attention du Conseil d'administration en raison de son extrême gravité et de son urgence, et a évoqué l'éventualité d'une mission de contacts directs pour promouvoir le plein respect de la liberté syndicale.

Aucun lien n'a été établi entre la procédure de contrôle ordinaire et la procédure de contrôle spéciale en matière de liberté syndicale, la première concernant l'application de la convention n° 98 (ratifiée) et la seconde les principes de la liberté syndicale énoncés dans la convention n° 87 (non ratifiée). Il n'y a donc pas eu chevauchement entre les deux. Toutefois, l'existence de procédures parallèles axées sur des questions différentes a permis de broser un tableau plus complet de la législation et de la pratique nationales que cela n'aurait été le cas avec une seule procédure, et cela a permis au Bureau d'identifier les problèmes pouvant nécessiter une assistance technique.

En fait, les interventions informelles du Directeur général ont été plus efficaces pour mettre fin aux violations les plus graves que les mesures directes prises dans le cadre des procédures de contrôle. Ces interventions ont eu lieu en réponse à diverses requêtes présentées par des organisations de travailleurs suite à la proclamation de l'état d'urgence, et ont abouti à la libération de tous les syndicalistes arrêtés ou détenus. Par ailleurs, le Bureau a fourni une assistance technique non négligeable dans plusieurs domaines. En ce qui concerne la liberté syndicale, cette assistance a été fournie indépendamment de l'examen du Comité de la liberté syndicale. Ainsi, une mission a été organisée en 2006 pour permettre au pays d'envisager la ratification de la convention n° 87. Ce sont les organisations de travailleurs qui, en appelant sans cesse l'attention du Bureau et des organes de contrôle, ont amené l'OIT à examiner la question des droits syndicaux dans le pays.

Etude de cas n° 2: Liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles (Nicaragua)

La présente étude de cas concerne l'application par le Nicaragua de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976¹. Elle porte sur des atteintes nombreuses, notamment des actes de persécution et une inégalité de traitement aux dépens d'organisations d'employeurs (et, dans une certaine mesure, de syndicats), principalement comme suite à la proclamation d'un état d'urgence. La procédure de contrôle régulier s'est appliquée en l'espèce (examens par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et par la Commission de

¹ Cependant, la présente étude de cas portera principalement sur l'application des conventions relatives à la liberté syndicale, aspect fondamental dans le cas à l'examen.

l'application des normes de la Conférence), mais aussi les procédures de contrôle spéciales (soumission de plusieurs plaintes devant le Comité de la liberté syndicale et d'une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution, qui a débouché sur la constitution d'une commission d'enquête). Parallèlement, il est apparu que certaines objections relatives à la désignation de délégués et conseillers des employeurs soulevées devant la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence se fondaient sur les mêmes atteintes à la liberté syndicale et que l'une d'entre elles renvoyait aux cas pendants devant le Comité de la liberté syndicale. En conséquence, la Commission de vérification des pouvoirs a exprimé sa préoccupation quant à la situation des organisations d'employeurs dans le pays. Aujourd'hui, les problèmes visés peuvent être considérés comme ayant été résolus pour l'essentiel, même si les commentaires actuels de la commission d'experts reflètent par certains aspects des préoccupations similaires à celles qui ressortaient du rapport de la commission d'enquête.

Le présent cas a pour origine la plainte soumise par une organisation internationale d'employeurs au Comité de la liberté syndicale en 1980, même si des considérations relatives à certains aspects législatifs connexes figuraient déjà dans des commentaires plus anciens de la commission d'experts. Cette première plainte a été suivie de 22 autres jusqu'en 1989. Le Conseil d'administration a décidé cette année-là de renvoyer l'affaire devant une commission d'enquête comme suite à la présentation d'une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution. Les 22 plaintes émanaient de la même organisation d'employeurs et de plusieurs organisations de travailleurs et elles portaient sur des atteintes à la liberté d'expression, des assassinats, des détentions et arrestations, des actes d'agression, des perquisitions abusives, la confiscation de terres et l'absence de consultations tripartites. Les employeurs comme les travailleurs soutenaient que le gouvernement cherchait à démanteler toutes les organisations qui lui étaient hostiles. Pendant la période visée, le gouvernement a communiqué au Comité de la liberté syndicale un certain nombre de renseignements qui ont souvent été jugés insuffisants, et il n'a fourni aucune réponse à certaines questions.

L'examen des plaintes par le Comité de la liberté syndicale a débouché sur plusieurs missions et autres mesures, dont des interventions du Directeur général. On recense ainsi une première mission de contacts directs en 1981, une seconde en 1983, qui relevait de la procédure de contrôle régulier et a entraîné la suspension provisoire de l'examen des cas en instance devant le comité et, enfin, une mission d'étude, effectuée en 1988, dans le cadre de l'examen par le comité de la plainte en vertu de l'article 26, qui a aussi permis de recueillir des informations sur les questions soulevées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

Les cas soumis au Comité de la liberté syndicale portaient pour la plupart sur le respect des droits syndicaux dans la pratique, mais certains aspects législatifs ont été soulevés aussi. En 1982, sur la base du rapport de la première mission de contacts directs, le comité a attiré l'attention de la commission d'experts sur les aspects législatifs du cas. En 1986, le comité a pris acte de l'examen mené par la commission d'experts et la Commission de l'application des normes. En 1988, il a indiqué qu'il tiendrait compte des commentaires de la commission d'experts aux fins de soumettre des recommandations au Conseil d'administration quant à la formation éventuelle d'une commission d'enquête.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations s'est exprimée sur les questions législatives soulevées par la proclamation de l'état d'urgence à compter de 1982. Elle a inséré dans certaines de ses observations des notes spéciales par lesquelles elle demandait au gouvernement de soumettre à la Conférence des

informations détaillées voire, dans certains cas, des rapports détaillés anticipés². Outre les renseignements fournis par le gouvernement en vertu de l'article 22, la commission d'experts a tenu compte des rapports de mission soumis au Comité de la liberté syndicale mais aussi des délibérations de la Commission de l'application des normes et des cas examinés par le comité.

La Commission de l'application des normes a examiné ce cas à cinq reprises entre 1982 et 1989. En 1983, une mission de contacts directs a été effectuée à la demande du gouvernement. A cette occasion, le représentant du Directeur général a également recueilli des informations sur les cas pendant devant le comité, et son rapport a été examiné à la fois par la commission d'experts et par le comité. La Commission de l'application des normes a tenu des discussions approfondies sur le cas en 1985, 1987 et 1989. Dans ses conclusions de 1985, elle prie la commission d'experts de façon expresse «de prendre en considération toutes les informations reçues à la suite de la mission de contacts directs ainsi que l'examen des cas par le Comité de la liberté syndicale afin de pouvoir examiner la situation actuelle de droit et de fait».

En juin 1987, plusieurs délégués des employeurs à la Conférence ont présenté une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution. C'était la première fois que le groupe des employeurs faisait usage de la procédure de plainte constitutionnelle. Lors de son premier examen de la plainte, en novembre 1987, le Conseil d'administration a estimé que «lorsque diverses plaintes se réfèrent aux différentes procédures établies par l'Organisation pour l'application des conventions et la protection des droits syndicaux, il serait souhaitable de coordonner les procédures et de tenir compte du rôle dévolu au Comité de la liberté syndicale quant à l'examen des plaintes concernant ces cas». En conséquence, le Conseil d'administration a invité le comité à formuler des recommandations sur la plainte soumise en vertu de l'article 26 et les cas encore en instance devant lui en vue de l'adoption d'une décision quant au renvoi éventuel de la plainte en vertu de l'article 26 devant une commission d'enquête. Le Comité de la liberté syndicale a examiné l'affaire à six reprises, présentant au Conseil d'administration, à chacune de ces occasions, un rapport rendant compte de l'évolution de la situation. Dans son rapport final de novembre 1989, le comité recommande le renvoi de l'ensemble de la question à une commission d'enquête. Le Conseil d'administration a donc constitué une commission d'enquête en novembre 1989. En conséquence, l'examen de la question par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale a été suspendu. A sa session de mai-juin 1991, le Conseil d'administration a pris note du rapport de la commission d'enquête.

La longueur particulière de la procédure doit être mise sur le compte du changement de gouvernement survenu le même mois que la première séance de la commission d'enquête, circonstance qui a compliqué les échanges avec les autorités. Le nouveau gouvernement a contesté la procédure suivie par la commission d'enquête et demandé à ce qu'elle ne réexamine pas certains aspects qui n'étaient plus d'actualité du fait des événements et avaient déjà fait l'objet de conclusions du Comité de la liberté syndicale. La commission d'enquête a indiqué que le Conseil d'administration l'avait saisie du dossier justement parce qu'il avait estimé que la situation n'était toujours pas satisfaisante en ce qui concernait les cas à l'examen et qu'elle devait en conséquence examiner la plainte au titre de l'article 26, ainsi que les cas encore pendants et tout fait nouveau les concernant. Conformément à la procédure suivie par de précédentes commissions d'enquête, la commission a tenu compte des informations fournies par les parties mais aussi des observations déjà formulées par le Comité de la liberté syndicale, des résultats de la mission d'étude de 1988 et des informations émanant de la commission d'experts et de la

² On trouve de telles notes spéciales dans les observations de 1981, 1982, 1983, 1987, 1988 et 1989 concernant la convention n° 87 et dans une observation de 1988 concernant la convention n° 98.

Commission de l'application des normes. En outre, elle s'est rendue dans le pays à deux reprises. La commission d'enquête a indiqué dans ses recommandations que le gouvernement devrait faire part des mesures prises pour y donner suite dans les rapports, qu'il était tenu de soumettre en 1991 en application de l'article 22 de la Constitution, afin que la commission d'experts soit en mesure d'évaluer les progrès réalisés et de décider de la périodicité avec laquelle le gouvernement devrait continuer de faire figurer des informations dans ses rapports à venir. Lorsque le Conseil d'administration a pris note du rapport de la commission d'enquête, le gouvernement a indiqué qu'il en acceptait les recommandations.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a fait référence aux recommandations de la commission d'enquête jusqu'en 1994. Même en l'absence de toute mention explicite dans ce sens, il semble que le suivi des recommandations de la commission d'enquête ait pris fin en 1998, lorsque la commission d'experts a noté avec «satisfaction» que les dispositions du nouveau Code du travail en matière de liberté syndicale abrogent ou modifient un grand nombre des dispositions qui avaient fait l'objet de ses commentaires pendant des années. Par la suite, la commission d'experts a continué de formuler des commentaires sur le nouveau Code du travail.

Au cours des premières étapes de l'examen, le Comité de la liberté syndicale, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes ont agi en parallèle. Le Comité de la liberté syndicale s'est intéressé principalement aux aspects pratiques de l'application des conventions et la commission d'experts aux aspects législatifs. De son côté, la Commission de l'application des normes a servi de cadre aux discussions tripartites. Tant les organes de la procédure de contrôle régulier que le Comité de la liberté syndicale ont indiqué expressément qu'il convenait de tenir compte de l'examen effectué dans le cadre de l'autre procédure de contrôle. Les rapports de mission portaient sur des problèmes soulevés sous l'emprise de l'une et l'autre procédures et étaient examinés par les organes relevant de l'une comme de l'autre. Cependant, selon la période, ce sont des organes différents qui ont tenu le rôle principal. Lorsque la plainte en vertu de l'article 26 a été présentée, le Comité de la liberté syndicale a fourni un avis technique, et lorsqu'il a constitué la commission d'enquête le Conseil d'administration a veillé à ce que le cas soit traité de façon suivie et cohérente. La commission d'enquête a utilisé les informations recueillies lors des précédents examens du cas avant de formuler des conclusions en toute indépendance. Après l'adoption du rapport de la commission d'enquête, la commission d'experts a repris l'examen du cas. Elle a évalué la suite donnée aux recommandations et a veillé à ce que l'OIT continue à suivre de près l'évolution de la situation. Tout au long du processus, la question a été examinée par les différents organes de contrôle principalement grâce aux communications des organisations d'employeurs.

Etude cas n° 3: Travail forcé (République dominicaine et Haïti)

La présente étude de cas concerne principalement l'application par la République dominicaine et Haïti de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, mais aussi des conventions (n° 29) sur le travail forcé, 1930, (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et (n° 95) sur la protection du salaire, 1949³. La question de l'application de ces conventions a été soulevée à la suite d'allégations faisant état de mauvais traitements infligés à des travailleurs haïtiens employés dans des plantations de cannes à sucre du secteur public en République dominicaine. Etaient mis en cause à la fois le pays

³ Cependant, la présente étude de cas portera principalement sur les conventions relatives au travail forcé, aspect fondamental dans le cas à l'examen.

d'origine de la main-d'œuvre et le pays dans lequel le travail était effectué. Le problème a été soulevé pour la première fois en 1980 en relation avec l'application des dispositions de la convention n° 95 par la République dominicaine; des aspects connexes sont toujours à l'examen dans le cadre de l'application par ce pays de la convention n° 29. Dans ce cas, il y a eu interactions entre la procédure de contrôle régulier et la procédure de plainte en vertu de la Constitution et, plus particulièrement, un examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes, deux plaintes en vertu de l'article 26, lesquelles ont débouché sur la constitution d'une commission d'enquête, et des décisions prises par le Conseil d'administration. Enfin, la présente étude de cas illustre la façon dont l'assistance technique du Bureau complète l'action du système de contrôle.

En 1980, dans le cadre de l'examen de la convention n° 95, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations s'est penchée sur des allégations faisant état de violations relatives au recrutement, aux conditions de travail et à la rémunération de travailleurs haïtiens employés dans des plantations de cannes à sucre de la République dominicaine. En juin 1981, la Commission de l'application des normes a discuté du cas et exprimé sa préoccupation. Parallèlement, les délégués du groupe des travailleurs à la Conférence ont présenté deux plaintes en vertu de l'article 26, par lesquelles ils mettaient en cause l'un et l'autre des pays impliqués en ce qui concernait l'application des conventions n°s 29 et 87. En mars 1982, le Conseil d'administration a formé une commission d'enquête chargée d'examiner les deux plaintes, demandant en outre l'examen de l'application de la convention n° 95 par la République dominicaine, quand bien même cette question n'avait pas été incluse dans les plaintes. La commission d'enquête a recueilli des informations complémentaires auprès de l'un des gouvernements et de plusieurs syndicats, elle a procédé à des auditions et s'est rendue dans l'un et l'autre des pays impliqués. Le Conseil d'administration a pris note de son rapport en juin 1983. Les deux gouvernements ont accepté dans leur principe les recommandations de la commission d'enquête.

La commission d'enquête a recommandé que les rapports dus, en vertu de l'article 22, contiennent des informations détaillées sur les mesures prises pour donner suite à ses recommandations. La commission d'experts a décidé que son examen dans le cadre de ce suivi relèverait de la convention n° 105, notamment l'examen des commentaires formulés par des organisations de travailleurs sur l'application de la convention. Entre 1984 et 1988, la commission d'experts et la Commission de l'application des normes ont procédé à l'examen de la question quasiment chaque année. La commission d'experts a inséré dans ses observations des notes spéciales par lesquelles elle demandait aux deux gouvernements de présenter des informations détaillées à la Conférence. De son côté, la Commission de l'application des normes a fait mention de la question régulièrement dans des paragraphes spéciaux de ses rapports lorsqu'elle a estimé que les gouvernements ne coopéraient pas pleinement ou n'avaient pas démontré leur volonté de prendre les mesures nécessaires⁴. Suite à une demande des pays dans le cadre de la discussion de la Commission de l'application des normes, une mission de contacts directs a été réalisée en octobre 1988. A compter de 1989, la commission d'experts a cessé de formuler des commentaires sur la question en ce qui concerne Haïti. En 1989 et 1990, la commission d'experts et la Commission de l'application des normes ont exprimé l'une et l'autre leurs vives

⁴ La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a fait figurer une note spéciale dans les observations adressées à Haïti en 1984, 1985 et 1986 ainsi que dans les observations adressées à la République dominicaine en 1984, 1985, 1986, 1987 et 1988. La Commission de l'application des normes a fait mention de la question dans un paragraphe spécial de ses rapports de 1984 et 1985 dans le cas d'Haïti et de ceux de 1984 et 1988 dans le cas de la République dominicaine.

préoccupations quant à l'absence de progrès dans le cas de la République dominicaine⁵. A la demande du pays, une seconde mission de contacts directs a eu lieu en 1991. Sur la base du rapport approfondi qui en a résulté, la commission d'experts a actualisé et renforcé les recommandations de la commission d'enquête dans une observation détaillée, invitant le gouvernement à fournir un complément d'information sur les mesures qu'il avait adoptées. La même année, le Bureau a effectué une mission de médiation entre les deux gouvernements en raison du rapatriement forcé de travailleurs haïtiens. En 1992, lors de son dernier examen du cas, la Commission de l'application des normes a pris acte des mesures adoptées par la République dominicaine pour renforcer les droits des travailleurs haïtiens. La commission d'experts a fait référence aux recommandations de la commission d'enquête jusqu'en 1995. Par la suite, elle a continué de formuler des commentaires sur le sujet en relation avec l'application de la convention n° 29, mais le problème était de moindre ampleur et de nature différente puisqu'il concernait désormais des plantations du secteur privé.

C'est grâce aux organisations de travailleurs que l'affaire a été premièrement portée à l'attention du Conseil d'administration. Par la suite, les organisations de travailleurs ont continué de communiquer des commentaires et renseignements pendant les travaux de la commission d'enquête puis aux fins de l'examen par la commission d'experts et à l'intention de la Commission de l'application des normes. C'est parce que les deux plaintes ont été renvoyées devant une commission d'enquête que le système de contrôle a examiné pour la première fois l'application des conventions relatives au travail forcé dans l'un et l'autre pays. Les deux gouvernements ont coopéré avec la commission d'enquête et accepté sur le principe les recommandations, mais, au stade du suivi, en diverses occasions, l'un et l'autre ont fait part de leur désaccord avec la procédure suivie lors de l'examen de la question par la Commission de l'application des normes. Cependant, des améliorations concrètes répondant aux recommandations de la commission d'enquête ont été relevées dans les années qui ont suivi, sans doute grâce à l'évolution de la situation politique et économique dans les deux pays et, en ce qui concerne la République dominicaine, à la pression internationale exercée par la subordination des préférences commerciales au respect des normes relatives au travail.

On peut donc dire que, dans cette étude de cas, l'interaction entre les organes de contrôle a été maîtrisée et cohérente. Pendant près de vingt ans, la question a constamment retenu l'attention de l'un ou l'autre des organes de contrôle. Un autre élément mérite d'être souligné, à savoir le fait que la commission d'enquête a été le premier organe de contrôle à avoir examiné la question en relation avec l'application des conventions relatives au travail forcé. La commission d'enquête a considéré que son rôle consistait à vérifier les faits en relation avec les plaintes et les obligations découlant des conventions. La commission d'experts a suspendu ses propres travaux pendant la durée de la commission d'enquête mais, par la suite, elle a eu la charge de veiller à l'application des recommandations de celle-ci, en analysant toutes les informations utiles, et notamment les rapports de mission. Bien qu'aucune disposition particulière ne régit la discussion des cas ayant fait l'objet d'une plainte en vertu de l'article 26, la Commission de l'application des normes a quant à elle souligné l'importance des recommandations de la commission d'enquête en invitant, dès qu'elle a eu l'occasion, les deux gouvernements à rendre compte des progrès réalisés dans l'application de ces recommandations.

⁵ La commission d'experts a inséré dans ses observations pour 1989 et 1990 une note spéciale appelant le gouvernement à communiquer des informations exhaustives à la Conférence; la Commission de l'application des normes a décidé de citer le cas dans un paragraphe spécial dans son rapport pour 1989 et de le mentionner parmi les cas de «défaut continu d'application» dans son rapport pour 1990.

La commission d'experts et la Commission de l'application des normes sont restées constamment impliquées pendant toute cette période, exhortant l'une et l'autre systématiquement les gouvernements à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête et utilisant judicieusement les moyens offerts par leurs méthodes de travail et procédures respectives. Leurs commentaires étaient complémentaires, conjuguant des analyses techniques et l'expression d'une préoccupation tripartite à l'intention des pays. On pourrait considérer que l'examen de l'affaire par ces deux organes a fait double emploi, mais en réalité il a souligné la gravité de la situation et, en tout état de cause, les commissions avaient des rôles distincts à jouer en vertu de leurs mandats respectifs. En outre, la question n'a pas été examinée simultanément dans le cadre de procédures différentes; chacun des organes de contrôle a tenu compte de l'examen antérieurement effectué par un autre organe de contrôle.

Les différentes missions que le Bureau a réalisées dans les pays concernés ont permis de recueillir un complément d'information à l'intention des organes de contrôle, de prêter une assistance technique aux gouvernements et de susciter le dialogue entre les deux gouvernements concernés. Cette étude de cas témoigne de la façon dont le dialogue, la cohérence de l'action des organes de contrôle et la volonté politique peuvent, sur une période prolongée, contribuer à l'adoption de mesures concrètes, bien que la commission d'experts doive suivre encore aujourd'hui la question des conditions de travail dans certaines plantations.

Etude de cas n° 4: Travail forcé (Myanmar)

La présente étude de cas concerne l'application par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. La question a été soulevée pour la première fois en 1960 et n'est toujours pas résolue. En ce qui concerne les interactions au sein du système de contrôle, la question a été examinée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes, elle a en outre fait l'objet d'une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution, avec renvoi devant un comité tripartite ainsi que d'une plainte en vertu de l'article 26, avec renvoi devant une commission d'enquête; enfin, elle a donné lieu à une résolution de la Conférence internationale du Travail au titre de l'article 33 de la Constitution et entraîné la convocation d'une séance spéciale de la Commission de l'application des normes en vue d'un examen de l'application par le pays des dispositions de la convention, ces deux moyens n'ayant jusqu'alors jamais été utilisés.

Depuis 1961, la commission d'experts soulève des questions sur la situation du travail forcé dans le pays. Son attention a été attirée en 1991 par un commentaire soumis par une organisation internationale de travailleurs soutenant que dans le pays les militaires avaient largement recours à la pratique du portage obligatoire. La Commission de l'application des normes a examiné la question en 1992. En janvier 1993, la même organisation internationale de travailleurs a présenté une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution, ce qui a conduit le Conseil d'administration à former en mars 1993 un comité tripartite. A ce stade, la commission d'experts a suspendu l'examen de la question du travail forcé à des fins de portage; cependant, elle a reçu d'autres informations relatives au recours au travail forcé aux fins de travaux publics et autres pour le compte de l'armée, sur lesquelles elle a attiré l'attention du gouvernement par une observation figurant dans son rapport pour 1993. En novembre 1994, le comité tripartite a conclu à des violations des dispositions de la convention et le Conseil d'administration a invité le gouvernement à inclure dans les rapports soumis en vertu de l'article 22 de la Constitution des renseignements sur les mesures prises pour assurer l'application des recommandations du comité.

La commission d'experts a poursuivi son examen, à la fois en vue du suivi des recommandations du comité tripartite relatives au portage obligatoire et sur la question du

recours au travail forcé pour la réalisation de travaux publics, jusqu'en mars 1997. Pendant la même période, la Commission de l'application des normes a examiné le cas à deux reprises: elle en a fait mention dans un paragraphe spécial de son rapport en 1995 et l'a inclus parmi les cas de défaut continu d'éliminer de sérieuses carences dans l'application de conventions en 1996. Des délégués travailleurs à la Conférence ont présenté une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution en juin 1996 et le Conseil d'administration a constitué une commission d'enquête en mars 1997. L'examen par la commission d'experts des différents aspects de la question a alors été suspendu. La commission d'enquête a rendu son rapport en juillet 1998, indiquant que les éléments de preuve recueillis attestaient un recours généralisé au travail forcé sur l'ensemble du territoire. Le Conseil d'administration a pris note de ce rapport en novembre 1998. Dans le cadre de la procédure suivie par la commission d'enquête, la documentation écrite a été complétée, des témoins ont été entendus à huis clos et une mission a été réalisée dans des pays voisins, le gouvernement ayant refusé d'autoriser la commission à se rendre à l'intérieur du pays.

En juin 1999, en l'absence d'éléments indiquant que le gouvernement avait pris des mesures pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, la Commission de l'application des normes a de nouveau mentionné la question dans un paragraphe spécial de son rapport et comme un cas de défaut continu d'application d'une convention ratifiée. La Conférence a adopté une résolution sur la question, réaffirmant que le Conseil d'administration devait l'examiner plus avant et décidant que le gouvernement ne pourrait plus bénéficier d'aucune activité de coopération technique à l'exception de celles ayant pour seul objectif la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête.

Comme suite à une recommandation que le Conseil d'administration a formulée dans ce sens à sa session de mars 2000, la Conférence a adopté en juin 2000 une résolution relative aux mesures prévues à l'article 33 de la Constitution. Dans ce texte, la Conférence recommande entre autres aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs de prendre des mesures afin que les relations qu'ils pourraient entretenir avec le pays ne puissent être mises à profit par celui-ci pour perpétuer ou développer le système de travail forcé. En outre, elle invite le Directeur général à présenter régulièrement au Conseil d'administration un rapport sur le résultat de ces mesures. De fait, depuis qu'il a été saisi du rapport de la commission d'enquête, le Conseil d'administration examine l'application de la convention par le pays à chacune de ses sessions de mars et de novembre. En plus du suivi des mesures visées dans la résolution de 2000, le Conseil d'administration a examiné les dispositions prises par le Bureau, sur la base du rapport de la mission de haut niveau qui s'est rendue dans le pays à la fin de 2001, pour coopérer avec le gouvernement afin de veiller à la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête.

Ces dispositions ont abouti, sur la base d'un protocole d'entente adopté en mars 2002 par le gouvernement et le BIT, à la désignation d'un Chargé de liaison de l'OIT au Myanmar ayant pour mandat d'assister le gouvernement dans les efforts qu'il entreprendrait pour assurer l'abolition du travail forcé dans le pays. Dans les années qui ont suivi, le Chargé de liaison a reçu un nombre croissant de plaintes alléguant le recours au travail forcé et transmis celles qu'il jugeait fondées aux autorités. Cependant, il s'est avéré que des plaignants faisaient l'objet de brimades, de représailles voire de poursuites judiciaires. Le problème a continué jusqu'en février 2007, date à laquelle un protocole d'entente complémentaire précisant le rôle du Chargé de liaison en ce qui concernait les plaintes pour travail forcé a été signé sur la base d'une résolution adoptée par la Conférence en 2006 relative aux mesures complémentaires nécessaires pour assurer l'application de la convention. Le protocole d'entente complémentaire est toujours en vigueur à ce jour.

Pour ce qui touche aux procédures de contrôle, la résolution de 2000 prévoit que l'application de la convention par le pays devrait être discutée lors des futures sessions au

cours d'une séance spéciale de la Commission de l'application des normes. En l'absence de progrès véritables vers la pleine application de la convention, de telles séances spéciales ont depuis été convoquées à chacune des sessions de la Conférence, sur la base de l'examen continu de la question par la commission d'experts (et, depuis peu, des rapports du Chargé de liaison).

Cette étude de cas porte sur une combinaison aussi complète que possible des procédures prévues par le système de contrôle de l'OIT, y compris deux mécanismes dont il n'avait jamais été fait usage auparavant, à savoir l'application des dispositions de l'article 33 de la Constitution de l'OIT et la convocation de séances spéciales de la Commission de l'application des normes. La question a retenu sans discontinuer l'attention des organes de contrôle, principalement du fait des commentaires et demandes de précision soumis en permanence par les mandants, mais aussi de l'approche novatrice et tout aussi cohérente du problème par le Conseil d'administration, la Conférence et le Bureau. La présente étude de cas illustre l'importance de la structure tripartite de l'OIT pour garantir l'efficacité du système de contrôle. En effet, pour l'essentiel, ce sont les organisations internationales de travailleurs qui ont, par leurs informations et la pression qu'elles ont exercée, déclenché l'examen de la question et veillé à ce qu'elle soit progressivement traitée par les différentes procédures de contrôle.

Le Conseil d'administration a joué un rôle de premier plan en suivant la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête, par le biais de l'inscription systématique de cette question à l'ordre du jour de ses sessions, en négociant avec le gouvernement et en présentant des propositions à la Conférence. Le Conseil d'administration a visé avant tout l'adoption de mesures concrètes axées sur une application effective de la convention. De son côté, la commission d'experts s'est concentrée sur la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête. La Commission de l'application des normes s'est fondée principalement sur les observations de la commission d'experts, mais aussi sur les informations écrites transmises par le Conseil d'administration. La procédure de contrôle régulier a continué d'être mise en œuvre parallèlement aux mesures prises par le Conseil d'administration. Il semble manifeste dès lors que les différents organes de contrôle et les organes directeurs ont agi dans ce dossier de façon complémentaire. On pourrait dire que l'action visant à suivre l'application de la convention par le pays a été menée à deux niveaux avec, d'une part, les interactions classiques entre la procédure de contrôle régulier et les procédures de contrôle spéciales au titre de la Constitution, qui ont fonctionné de façon très cohérente et, de l'autre, des mesures de suivi de nature politique au plus haut niveau à l'initiative du Conseil d'administration, de la Conférence et du Bureau. Ainsi, il a fallu l'adoption par la Conférence, en 2000 et 2006, de résolutions dans le contexte de l'article 33 de la Constitution pour que les protocoles d'entente de 2002 et 2007 puissent être conclus.

Etude cas n° 5: Egalité de chances et de traitement (République tchèque et Slovaquie)

La présente étude de cas concerne l'application par la République fédérale tchèque et slovaque (puis la République tchèque et la Slovaquie) de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. La question a été soulevée par des organisations de travailleurs en 1991, peu après l'adoption par la République fédérale tchèque et slovaque d'une loi comportant des aspects relatifs à la discrimination fondée sur l'opinion politique. La question a fait l'objet de trois réclamations en vertu de l'article 24 de la Constitution, qui ont entraîné la formation de deux comités tripartites, et elle a été examinée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et par la Commission de l'application des normes.

Des organisations nationales de travailleurs ont présenté en octobre et novembre 1991 deux réclamations dans lesquelles elles alléguaient que la loi susmentionnée n'était pas conforme aux dispositions de la convention. C'était la première fois que la compatibilité de cette loi avec la convention était soulevée en vertu des procédures de contrôle de l'OIT. Les organisations de travailleurs ont eu recours à la procédure prévue à l'article 24 pour attirer l'attention sur le problème à l'échelon international, faute d'être parvenues à faire valoir leur point de vue pendant le processus législatif à l'échelon national. En novembre 1991, le Conseil d'administration a déclaré les deux réclamations recevables et chargé de leur examen un même comité tripartite. Dans son rapport, que le Conseil d'administration a approuvé en mars 1992, le comité tripartite invite le gouvernement à faire figurer dans ses rapports au titre de l'article 22 les mesures adoptées pour assurer l'application de ses recommandations. En conséquence, la commission d'experts a assuré le suivi des recommandations, sans examiner l'affaire quant au fond. En 1992, la République fédérale tchèque et slovaque a été dissoute et remplacée par deux Etats, la République tchèque et la Slovaquie, qui ont conservé la loi l'un et l'autre.

En avril 1994, une organisation nationale de travailleurs a présenté une nouvelle réclamation en vertu de l'article 24, qui mettait en cause la République tchèque et alléguait à nouveau que le texte n'était pas conforme aux dispositions de la convention. En juin 1994, le Conseil d'administration a jugé la réclamation recevable et formé un autre comité tripartite. A ce stade, la question de la suspension de l'examen des faits par la commission d'experts ne s'est pas posée puisque la République tchèque n'était pas encore tenue de présenter son premier rapport sur l'application de la convention et que la commission d'experts n'avait donc pas encore procédé à l'examen de la situation dans le cas de ce nouvel Etat Membre. Le deuxième comité tripartite a examiné les faits survenus depuis le rapport du comité précédent et, en novembre 1995, il a conclu que toutes les recommandations n'avaient pas été suivies d'effet. Ainsi, au lieu de procéder à une nouvelle analyse, le deuxième comité tripartite a décidé de reprendre les conclusions du comité précédent, et d'actualiser ses recommandations. Le Conseil d'administration a approuvé le rapport du deuxième comité tripartite en novembre 1995, et la commission d'experts a été chargée du suivi des recommandations y figurant.

Concernant la Slovaquie, l'examen de la question par la commission d'experts a pris fin en 1997 quand elle a constaté avec satisfaction que le pays avait abrogé la loi en question. La commission d'experts s'assure toujours du suivi donné aux recommandations des deux comités tripartites par la République tchèque. Aucun autre commentaire n'a été reçu des auteurs des réclamations pendant la phase de suivi, mais une organisation internationale de travailleurs a présenté en 2001 un commentaire portant entre autres sur la question de la conformité de la loi avec les dispositions de la convention. La commission d'experts a fait insérer dans son observation de 2007 une note spéciale par laquelle elle invite le gouvernement à présenter des informations détaillées à la Conférence et un rapport détaillé en 2008. La Commission de l'application des normes a discuté de la question en tant que cas individuel en 2008.

En l'absence de règle concernant la façon dont la Commission de l'application des normes doit traiter les cas qui comportent des mesures de suivi en vertu de l'article 24, le cas a été traité comme les autres cas individuels. Cependant, la Commission de l'application des normes s'est référée aux rapports des comités tripartites tels qu'approuvés par le Conseil d'administration. Alors qu'en 1995 le Conseil d'administration avait invité le gouvernement à modifier la loi, la Commission de l'application des normes prie fermement le gouvernement de prendre une telle mesure.

Le Conseil d'administration a exercé ses fonctions: il a déclaré les réclamations en vertu de l'article 24 recevables, formé des comités tripartites et approuvé leurs rapports. De leur côté, les organisations de travailleurs ont joué un rôle clé. En effet, les organes de contrôle se sont penchés sur la question uniquement après réception de leurs réclamations

en vertu de l'article 24. Les organisations de travailleurs ont contribué dans une certaine mesure au suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées par les comités tripartites, en vertu de l'article 22. En outre, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont été impliqués l'un et l'autre dans la sélection et la discussion du cas devant la Commission de l'application des normes en 2008. Les pays concernés ont coopéré avec les comités tripartites mais, au stade du suivi, la commission d'experts a parfois eu des difficultés à obtenir des informations sur la situation dans la pratique.

Le recours à la procédure en vertu de l'article 24 et le suivi correspondant ont donné des résultats, puisque la Slovaquie a déjà abrogé le texte de loi mis en cause. La République tchèque a quant à elle exprimé son intention de prendre la même mesure; cependant, ceci n'a pas encore été suivi d'effets.

Les procédures de contrôle sont intervenues successivement et de façon complémentaire. Les deux comités tripartites, la commission d'experts et la Commission de l'application des normes ont examiné la même question dans le cadre de leurs mandats respectifs. La commission d'experts n'avait pas examiné la question lorsque les premières réclamations ont été présentées. En revanche, pour expliquer les exigences de la convention n° 111, le premier comité tripartite s'est fondé dans une large mesure sur les conclusions formulées par la commission d'experts dans l'étude d'ensemble de 1988 consacrée à cette convention. En outre, il a repris les commentaires précédemment formulés par la commission d'experts, que ce soit à titre général ou au sujet de pays donnés, ainsi que des commentaires émanant d'autres organes de contrôle de l'OIT. Le second comité tripartite a été formé parce que la seconde réclamation, pourtant fondée sur des allégations similaires à celles qui sous-tendaient la première, mettait en cause un nouvel Etat Membre. Lorsque la question lui a été soumise, la commission d'experts a décidé de se limiter à la vérification de la mise en œuvre des recommandations des comités. La Commission de l'application des normes a procédé de même. Il y a eu, de la sorte, une cohérence dans l'examen de l'application de la convention quant au fond puisque chacun des organes de contrôle a tenu compte des analyses déjà effectuées. De même, c'est grâce à ce souci de cohérence que les organes de contrôle ont pu développer leur analyse de l'application de la convention n° 111 en ce qui concerne la discrimination fondée sur l'opinion politique. Cette cohérence donne également à penser qu'il n'y a quasiment pas eu de chevauchement entre les travaux des différents organes de contrôle au titre des procédures des articles 22 et 24 de la Constitution.

Etude de cas n° 6: Protection du salaire (Congo)

Cette étude de cas concerne le respect par le Congo de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949. La question a été soulevée en 1994 et demeure, à ce jour, non résolue. Elle implique deux réclamations adressées au titre de l'article 24 dont deux comités tripartites ont été saisis, et un suivi effectué par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans le cadre de son examen des rapports du gouvernement au titre de l'article 22. La question a directement été soulevée dans le cadre de la procédure prévue à l'article 24.

La première des réclamations présentées au titre de l'article 24 a été soumise par une organisation internationale de travailleurs en septembre 1994. Elle concernait le non-paiement, par une entreprise multinationale qui avait cessé ses activités dans le pays, des salaires dus à ses employés. Après avoir déclaré que la réclamation était recevable, le Conseil d'administration a établi un comité tripartite en novembre 1994. En raison des réponses tardives du gouvernement, le rapport du comité tripartite a été approuvé par le Conseil d'administration en mars 1996. A la même session, le Conseil d'administration a constitué un autre comité tripartite pour examiner une deuxième réclamation au titre de l'article 24, également en rapport avec l'application de la convention n° 95, adressée en octobre 1995 par une organisation nationale de travailleurs. Cette réclamation concernait

un retard de paiement des salaires de fonctionnaires et de travailleurs d'entreprises publiques nationales. Le gouvernement a aussi tardé à répondre, et le rapport du comité tripartite a été approuvé par le Conseil d'administration en mars 1997. Les deux comités tripartites ont recommandé que le gouvernement fournisse des informations sur la mise en œuvre de leurs recommandations respectives dans ses rapports dus en application de l'article 22.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a ainsi été chargée du suivi de ces recommandations et a choisi d'examiner les deux séries de recommandations ensemble. Depuis, elle a demandé au gouvernement de fournir des informations sur la mise en œuvre des recommandations dans ses rapports réguliers, ainsi que dans les rapports anticipés qui ont été demandés au moyen de notes spéciales à cinq reprises entre 1996 et 2004. Les rapports demandés ont été soumis de manière irrégulière, d'où la répétition de certaines des observations de la commission d'experts. Dans son observation de 2004, elle a relevé des évolutions positives quant à l'application des recommandations des comités tripartites, mais ceci n'a pas encore été confirmé, principalement en raison de l'absence de rapports entre 2005 et 2007. Un rapport a été présenté en 2008.

Suite aux réclamations d'origine adressées au titre de l'article 24, aucun autre commentaire n'a été reçu d'une quelconque organisation de travailleurs sur la mise en œuvre des recommandations des comités tripartites ou sur l'application de la convention en général. Les réclamations témoignaient dans une certaine mesure de la situation politique du pays à l'époque. La première réclamation a provoqué une crise diplomatique, étant donné qu'elle découlait des activités d'une entreprise étrangère opérant dans le pays. La deuxième réclamation mettait en évidence les difficultés que connaissait le gouvernement avec ses propres employés dans le cadre d'une restructuration économique financée par le Fonds monétaire international.

Les comités tripartites ont examiné les réclamations en l'absence de tout examen antérieur des questions par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. De fait, avant que les réclamations ne soient adressées, la commission d'experts n'avait pas soulevé de difficultés particulières concernant l'application de la convention. Cette question fait désormais l'objet d'un examen constant depuis douze ans. Le premier comité tripartite a rappelé que sa compétence se limitait à l'application, en droit et dans la pratique, de la convention et a noté que les dispositions pertinentes de la législation nationale du travail donnant effet aux dispositions de la convention n'avaient fait l'objet d'aucun commentaire de la part d'autres organes de contrôle. Étant donné les circonstances politiques particulières de la première réclamation, il a inclus une recommandation inhabituelle en suggérant au Conseil d'administration de demander au Directeur général de proposer ses bons offices aux deux pays concernés pour étudier les modalités d'un règlement équitable. Le deuxième comité tripartite a souligné que son rôle était d'examiner les allégations à la lumière des dispositions de la convention pour permettre au Conseil d'administration de formuler des recommandations appropriées quant à l'application future de la convention dans le pays concerné. Plutôt que de procéder à un réexamen des aspects techniques, la commission d'experts s'est employée à contrôler la mise en œuvre des recommandations des comités tripartites et à les réaffirmer. La commission d'experts a utilisé l'autorité qui lui est conférée pour aller au-delà du contrôle des rapports réguliers présentés en application de l'article 22, en demandant des rapports additionnels. Ceci est une conséquence directe des interactions entre les procédures découlant de l'application des articles 24 et 22.

L'interaction entre les organes de contrôle s'est opérée de manière consécutive et complémentaire, les comités tripartites s'étant chargés de l'examen des réclamations au titre de l'article 24 et la commission d'experts ayant naturellement pris le relais pour en

assurer le suivi. Le Conseil d'administration a joué un rôle d'encadrement dans ce cas: il a déclaré les réclamations recevables, a nommé les comités et en a approuvé les rapports.

Etude de cas n° 7: Sécurité sociale (Pays-Bas)

La présente étude de cas concerne le respect par les Pays-Bas de la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962. La question a été soulevée en 2003 et l'examen dont elle a fait l'objet a été achevé en mars 2007. Elle implique une réclamation au titre de l'article 24 et l'examen, à titre préliminaire, par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, d'une question technique spécifique qui en découle. Cette méthode diffère de celle plus communément employée, lorsque la commission d'experts est chargée d'assurer le suivi des recommandations du comité tripartite. La question a été directement examinée dans le cadre de la procédure au titre de l'article 24.

Une organisation de travailleurs turque a adressé une réclamation au titre de l'article 24 en juin 2003, alléguant que le gouvernement n'avait pas respecté les dispositions de la convention, étant donné l'interruption du versement d'une prestation complémentaire par la législation nationale à des bénéficiaires, domiciliés en Turquie, d'une pension d'invalidité permanente des Pays-Bas. La réclamation se fondait sur une décision rendue en mars 2003 par la plus haute instance judiciaire des Pays-Bas en matière de sécurité sociale, laquelle a estimé que le gouvernement contrevenait à la convention. En mai 2003, le gouvernement a fait parvenir au Bureau une notification sur la portée de ses obligations au titre de la convention en matière de prestation complémentaire (dont le versement était mis en cause dans la réclamation). Il a été informé que sa notification serait soumise à la commission d'experts pour examen à sa session de novembre-décembre 2003.

Le Conseil d'administration a examiné la réclamation en novembre 2003. Toutefois, notant que la commission d'experts devait examiner les implications juridiques de la notification du gouvernement, il a décidé de reporter sa décision d'instituer un comité tripartite à sa session de mars 2004, afin de disposer de l'analyse technique de la commission d'experts.

En novembre 2003, la commission d'experts a examiné la notification du gouvernement et l'a estimée valable. Pour saisir la nature exacte de la prestation complémentaire, elle a demandé au gouvernement de fournir un recueil complet de la législation applicable, dans un rapport détaillé pour 2004. Elle a également pris note de la réclamation. En mars 2004, le Conseil d'administration a institué un comité tripartite chargé d'examiner la réclamation. A sa session de novembre-décembre 2004, la commission d'experts a noté le rapport détaillé du gouvernement. Elle l'a invité à répondre aux commentaires formulés par les organisations nationales de travailleurs réagissant à la notification du gouvernement et à la procédure de consultation relative à son intention de dénoncer la convention. Dans le même temps, ayant noté l'institution du comité tripartite, la commission d'experts a décidé de suspendre son examen de l'application de la convention, en attendant l'issue de la procédure engagée au titre de l'article 24.

En décembre 2004, le gouvernement a déposé un instrument de dénonciation de la convention, qui a pris effet en décembre 2005. Le comité tripartite a néanmoins poursuivi son examen de la réclamation, examinant uniquement la période précédant la prise d'effet de la dénonciation, dont il a déterminé qu'elle était toujours de son ressort. En mars 2007, le Conseil d'administration a examiné le rapport du comité tripartite, soit trois ans après l'institution de celui-ci. Sur la base de l'examen des dispositions législatives en matière de sécurité sociale que le gouvernement lui avait communiquées dans son rapport détaillé et de l'étude du régime de sécurité sociale dans son ensemble, le comité a conclu que le gouvernement ne contrevenait pas à la convention, dans la mesure où la prestation

complémentaire, dont le versement avait été interrompu, ne relevait pas du champ d'application de cet instrument.

La présente étude de cas illustre une interaction inhabituelle entre les procédures de contrôle, parce que le Conseil d'administration n'a pas automatiquement confié l'examen de la réclamation déclarée recevable à un comité tripartite, afin de bénéficier au préalable de l'évaluation technique de la commission d'experts sur une question particulière. C'est un exemple de la manière dont le Conseil d'administration est susceptible d'exercer sa discrétion quant aux réclamations pour adapter les mesures à prendre en fonction des besoins du cas. Les difficultés techniques pour évaluer la validité de la notification du gouvernement faisaient appel à l'expertise de la commission d'experts, que le Conseil d'administration a mise à profit en reportant l'institution d'un comité tripartite. La validation de la notification du gouvernement par la commission d'experts a fourni la base juridique nécessaire à l'examen du comité tripartite. Par ailleurs, les informations obtenues par le biais du rapport présenté en application de l'article 22 et soumis en 2004 ont fourni au comité tous les éléments nécessaires à un examen adéquat de la réclamation. On peut donc dire que les examens des deux organes de contrôle ont été complémentaires.