



## Conseil d'administration

320<sup>e</sup> session, Genève, 13-27 mars 2014

GB.320/LILS/4

Section des questions juridiques et des normes internationales du travail  
Segment des normes internationales du travail et des droits de l'homme

LILS

Date: 6 mars 2014

Original: anglais

### QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## L'initiative sur les normes: Suivi des événements relatifs à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail lors de la session de la CIT en 2012

#### Objet du document

Le Conseil d'administration est invité à fournir des orientations sur les mesures proposées pour résoudre les principales questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle, comme indiqué aux paragraphes 40 à 43.

**Objectif stratégique pertinent:** Promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail.

**Incidences sur le plan des politiques:** Aucune.

**Incidences juridiques:** L'éventuel suivi pourrait avoir des incidences juridiques.

**Incidences financières:** A déterminer en fonction des décisions prises.

**Suivi nécessaire:** Selon la décision qui sera prise.

**Unité auteur:** Cabinet du Directeur général (Cabinet).

**Documents connexes:** GB.319/PV/Draft; Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 103<sup>e</sup> session, Genève, 2014.

## Introduction

1. Comme demandé par le Conseil d'administration à sa 319<sup>e</sup> session (octobre 2013)<sup>1</sup>, le Directeur général a lancé une procédure de consultation avec tous les groupes en vue de présenter au Conseil d'administration, à sa présente session, des propositions concrètes pour résoudre les principales questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle des normes.
2. Le Bureau a agi en raison de la nécessité pressante, soulignée par le Conseil d'administration, d'avancer sensiblement, avant la session de 2014 de la Conférence internationale du Travail, sur les aspects d'importance fondamentale pour le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. Le Bureau était aussi guidé par l'insistance mise par le Conseil d'administration sur la nécessité d'associer pleinement les mandants tripartites au processus pour dégager un consensus et préserver la force et l'autorité du système.

## Consultations

3. Les consultations demandées par le Conseil d'administration ont été menées entre novembre 2013 et le début du mois de mars 2014, et tous les groupes du Conseil d'administration y ont été associés. Après une première série de consultations, un document non officiel du Directeur général a fourni la base d'une nouvelle série. Les membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ainsi que des fonctionnaires du BIT et des spécialistes qui avaient précédemment travaillé pour le Bureau ont également été consultés.
4. Si des divergences de vues sont apparues dans certains domaines, dans d'autres les consultations ont fait ressortir un large consensus, notamment:
  - sur la nécessité pour l'OIT de conserver un système de contrôle fort, qui fasse autorité et qui jouisse du soutien de toutes les parties;
  - sur la nécessité d'agir rapidement pour préserver la force et l'autorité du système sur la base de propositions claires qui permettent de régler les problèmes en suspens.
5. Il ressort des consultations que les mandants de l'OIT sont globalement satisfaits du système, même si des réserves ont pu être émises sur certains points. Il est souvent considéré comme l'un des plus efficaces au sein du système multilatéral.
6. Il existe cependant un courant d'opinion qui considère que le système ne fonctionne pas bien. Bien que ce point de vue ne soit pas majoritaire, c'est une réalité dont il faut tenir compte si l'on veut que le système continue de bénéficier d'un soutien tripartite sans réserve.
7. L'inaction, comme on le voit déjà, ne peut que nuire au fonctionnement et à l'efficacité du système. Même ceux qui n'étaient pas particulièrement préoccupés par le fonctionnement actuel du système étaient prêts à contribuer au rétablissement du consensus nécessaire.
8. Les consultations font penser que, même si les points de controverse actuels se sont cristallisés autour de la question du droit de grève, l'on ne pourra y répondre sans traiter les questions systémiques ainsi soulevées.

<sup>1</sup> Document GB.319/PV/Projet, paragr. 565-567.

## Principales questions en suspens

9. Les discussions qui ont eu lieu à la Conférence internationale du Travail, au Conseil d'administration et dans d'autres enceintes, notamment depuis que la Commission de l'application des normes n'est pas parvenue à achever ses travaux en 2012, ont permis l'expression de nombreuses opinions qui ne sont pas reprises dans le présent document. Sur cette base, il est possible de cerner un nombre limité de questions clés à régler et un nombre tout aussi limité de réponses possibles. Les consultations montrent qu'à ce stade les décisions de nature politique doivent maintenant l'emporter sur la réflexion juridique ou théorique.
10. Pour ces raisons, le cadre d'action qui est proposé ci-après vise à faciliter l'examen par le Conseil d'administration de grandes mesures qui permettraient de préserver la force et l'autorité du système de contrôle. Ces mesures, prises en conformité avec la Constitution de l'OIT, pourraient comporter:
- une déclaration expresse de consensus sur le mandat de la commission d'experts;
  - d'éventuels moyens d'action en cas de question ou de litige concernant l'interprétation d'une convention;
  - plusieurs modifications des modalités de travail actuelles;
  - une confirmation de l'engagement à mettre en place un mécanisme d'examen des normes.

## Le mandat de la commission d'experts

11. Dans ce domaine, deux problèmes connexes se posent. Le premier concerne la question de savoir si la commission d'experts a outrepassé son mandat eu égard à la signification qu'elle a attribuée aux conventions dans ses rapports.
12. Le second concerne la crédibilité et la valeur juridique des observations formulées par la commission dans ses rapports.
13. Ainsi, il a été initialement reproché aux experts d'interpréter les conventions, alors que la Constitution réserve cette fonction à la Cour internationale de Justice. Par la suite, un consensus s'est semble-t-il dégagé autour de l'idée que l'évaluation, par les experts, de l'application des conventions ratifiées comporte une part inhérente et nécessaire d'interprétation, mais les avis continuent de diverger sur le degré d'interprétation.
14. En lien avec cette question, on s'interroge sur l'effet concret des observations des experts, en particulier lorsqu'elles ne font pas l'objet de discussions et de conclusions tripartites spécifiques comme les 25 cas sélectionnés en vue d'être examinés par la Commission de l'application des normes de la Conférence. La question a pris de l'importance du fait que les rapports des experts sont de plus en plus cités en dehors de l'OIT.
15. Beaucoup d'attention a été portée à ce jour à la question de l'incorporation, dans le rapport de la commission d'experts, d'un texte qui indiquerait expressément la nature et les limites de son mandat et la portée de ses avis et recommandations. Les experts ont déjà consacré à

ces questions plusieurs paragraphes de la partie générale de leur rapport de 2013 et ont fait de même cette année dans leur rapport de 2014, comme indiqué ci-après <sup>2</sup>:

#### *Mandat*

**La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les Etats Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les Etats Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.**

16. Les experts ont exprimé en termes clairs le mandat qui leur est conféré par le Conseil d'administration. Toute modification significative de ce mandat ne peut résulter que d'une décision politique des organes compétents de l'OIT. Les discussions et consultations tenues à ce jour semblent indiquer que la formulation retenue par les experts dans leur rapport de 2014 pourrait répondre aux préoccupations qui ont été exprimées et faire l'objet d'un consensus.

### **Mesures à prendre en cas de désaccord sur l'interprétation d'une convention**

17. Il est généralement admis (y compris par les experts eux-mêmes) qu'il est légitime que les mandants de l'OIT ne soient pas toujours d'accord avec la commission d'experts au sujet de l'application ou de l'interprétation d'une convention et qu'ils le fassent savoir. En fait, depuis le début, ce cas de figure est prévu à l'article 37 de la Constitution de l'OIT, qui est reproduit ci-après:

#### *Article 37*

1. Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, le Conseil d'administration pourra formuler et soumettre à la Conférence pour approbation des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention. Tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du

<sup>2</sup> BIT: *Application des normes internationales du travail 2014 (I)*, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 103<sup>e</sup> session, Genève, 2014, paragr. 31.

présent paragraphe. Toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiquée aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence.

18. Sans parvenir à une conclusion, le Conseil d'administration a déjà consacré aux options prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de longs débats, au cours desquels l'une comme l'autre ont fait l'objet d'objections, à savoir:
  - dans le cas du paragraphe 1 de l'article 37, le recours à la Cour internationale de Justice pourrait s'avérer lent et compliqué et n'apporter au bout du compte aucune réponse concrète; le choix de cette option aurait pour inconvénient de démontrer l'incapacité de l'OIT à résoudre ses difficultés en son sein;
  - dans le cas du paragraphe 2 de l'article 37, l'institution d'un tribunal (ou d'un mécanisme analogue) pourrait saper l'autorité de la commission d'experts; il pourrait y être recouru trop fréquemment et à des fins politiques plutôt que dans un but de clarification juridique. La question des coûts est par ailleurs préoccupante.
19. Si, à ce jour, le recours aux options prévues à l'article 37 de la Constitution s'est heurté à une grande réticence, les mandants de l'OIT n'ont pas pu se mettre d'accord sur une autre méthode pour résoudre le grave problème auquel ils sont actuellement confrontés.
20. Dans ces conditions, et vu qu'il est peu probable, compte tenu du statu quo institutionnel, que la poursuite du dialogue tripartite permette de trouver un terrain d'entente et qu'il est urgent de sortir de l'impasse, le Conseil d'administration devra envisager sérieusement de prendre des mesures au titre de l'article 37.
21. Les consultations ont fait apparaître un intérêt pour un examen plus approfondi des possibilités offertes par les paragraphes 1 et 2 de l'article 37, les avantages relatifs de chacun donnant lieu à des avis divergents.
22. Il ressort des avis exprimés qu'il conviendrait d'étudier plus avant les modalités et les coûts de chacune de ces deux options ainsi que les garanties qu'elles offrent.
23. L'option existe aussi de soumettre à la Conférence internationale du Travail, pour discussion, les questions découlant de l'application de certaines normes internationales du travail lorsque celle-ci a donné lieu à des divergences d'interprétation. En l'état actuel des choses, toutefois, il semble peu probable que cette option permette de régler les problèmes. Le fait est cependant que la Commission de l'application des normes, tout comme la commission d'experts, constitue une importante instance d'examen tripartite des questions liées à l'application de certaines conventions, examen qui repose sur des cas concrets rencontrés au niveau national.

### **Fonctionnement et méthodes de travail de la Commission de l'application des normes et de la commission d'experts**

24. Les consultations confirment que les mandants sont très favorables au rôle et à l'autorité de la Commission de l'application des normes de la Conférence et de la commission d'experts en tant que composantes cruciales et complémentaires du système de contrôle.
25. Cependant, certains aspects du fonctionnement de ces organes soulèvent de longue date des problèmes que certains mandants jugent nécessaires de traiter dans la réponse globale aux questions qui se posent encore.

26. Sous-jacente à ces problèmes, il existe une tendance à l'accroissement continu de la charge de travail de toutes les parties de ce système. Ceci s'explique principalement par l'augmentation du nombre d'Etats Membres et de ratifications et par le fait que les mandants connaissent et utilisent de plus en plus les mécanismes d'établissement de rapports, de réclamations et de plaintes. Le tableau ci-après donne une indication de l'évolution du volume de travail de la commission d'experts.

### Statistiques concernant le système de contrôle des normes de l'OIT

	1990	2013	2014	Evolution en pourcentage	
				2013-1990	2014-2013
Nombre de conventions	171	189	189	10,5	0,0
Nombre de ratifications	5 508	7 919	7 929	43,8	0,1
Nombre de rapports demandés au titre de l'article 22	1 719	2 207	2 319	28,4	5,1
Nombre de rapports reçus au titre de l'article 22	1 260	1 497	1 719	18,8	14,8
Nombre de pages du rapport de la commission d'experts	580	917	674	58,1	26,5
Nombre d'experts membres de la commission	20	18	18	-10,0	0,0

Source: BIT.

27. Le souci le plus fréquemment formulé porte sur la liste de cas nationaux sélectionnés pour être examinés par la Commission de l'application des normes à chaque Conférence.
28. Il est généralement accepté que les gouvernements ne devraient pas intervenir dans la détermination de la liste et qu'il s'agit là d'une responsabilité première des travailleurs et des employeurs. Mais des voix se sont élevées en faveur d'un usage plus clair de critères convenus et objectifs pour le choix des cas, à savoir: équilibre quant à l'éventail des conventions couvertes et à la répartition régionale; orientations des experts eux-mêmes concernant la gravité des cas; transparence générale; et visibilité suffisante des cas de progrès.
29. Les consultations mettent particulièrement en évidence la nécessité de publier la liste à temps et aussi de lutter contre les perceptions erronées. En effet, la présence d'un Etat Membre sur la liste est assez généralement interprétée comme un désaveu politique, qu'il faut donc éviter, d'où le lobbying actif qui en résulte et la politisation dommageable du processus. La pratique qui veut que les représentants des employeurs et des travailleurs expliquent aux membres gouvernementaux de la Commission de l'application des normes les raisons justifiant le choix des cas s'est révélée utile et pourrait être renforcée.
30. Les consultations font état de préoccupations concernant l'utilisation des différentes composantes du système de contrôle (rapports examinés par les experts en vertu des articles 22 et 23 de la Constitution, réclamations au titre de l'article 24, plaintes en vertu de l'article 26 et cas soumis au Comité de la liberté syndicale) et la nécessité de prévoir un équilibre entre eux. Des questions ont été formulées en ce qui concerne l'acheminement des communications, soulevant des points de droit et de pratique, en ce qui concerne aussi certaines situations et, par ailleurs, la possibilité de recourir à divers mécanismes successivement et de façon progressive.
31. Quant à la commission d'experts, mise au défi d'assumer une charge de travail croissante, elle s'est activement penchée sur la nécessité de modifier ses propres méthodes de travail.

Elle s'est employée à recourir davantage aux demandes directes (non publiées) aux gouvernements et à faire figurer des observations plus précises dans ses rapports.

32. D'autres solutions à la surcharge croissante de travail ont été mises en œuvre: modification de la fréquence des rapports exigés des gouvernements qui ont ratifié des conventions; augmentation des ressources allouées; et mise en place de systèmes de présentation des rapports en ligne. Mais la surcharge de travail demeure toujours et la question s'est posée de savoir s'il existe des façons acceptables de modérer ou de rationaliser le flux des communications à l'intérieur du système de contrôle et d'assurer que les questions susceptibles d'être mieux prises en charge ailleurs le soient. Certains mandants ont également proposé d'allonger encore la durée des cycles de présentation des rapports pour les conventions ratifiées et d'augmenter l'effectif de la commission d'experts.
33. Compte tenu de l'avis général selon lequel il convient d'assurer la force et l'autorité du système de contrôle, le Conseil d'administration pourrait envisager des mesures concrètes afin d'améliorer les méthodes de travail des organes de contrôle de façon non pas à les affaiblir mais à les affermir, y compris dans leur autorité.
34. En particulier, le Conseil d'administration peut examiner les éléments suivants: méthodes d'établissement de la liste des cas que la Conférence examinera, y compris toute solution «de repli»; relation entre les différents mécanismes de contrôle; possibilités d'action visant à garantir que l'accès au système de contrôle s'opère en conformité avec les objectifs établis de chacune de ces composantes; marge d'ajustement complémentaire des cycles d'établissement des rapports sur les conventions ratifiées.
35. Parallèlement, le Bureau pourrait poursuivre son analyse des moyens qu'il met en œuvre pour appuyer les travaux de la commission d'experts, ainsi que des efforts déployés pour faire en sorte que la commission d'experts travaille à effectif complet, afin d'optimiser ses procédés de travail et de permettre aux experts de faire le meilleur usage de leur temps nécessairement limité.
36. Toutes les parties sont conscientes de la nécessité de garantir l'accès au système de contrôle à tous ceux qui en ont besoin. Mais, dans un contexte où les critères de recevabilité sont en général purement formels, il peut être instructif de se pencher sur l'expérience d'un certain nombre d'Etats Membres en matière d'établissement de mécanismes nationaux pour régler des questions qui, sinon, seraient directement adressées au BIT. Ces mécanismes requièrent généralement une conception soignée et l'adhésion des partenaires tripartites. Les procédures prévues par la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, pourraient être utiles à cet égard. Une première expérience de coopération technique concernant de tels mécanismes s'est avérée fructueuse.
37. Il serait bon d'encourager encore le dialogue sur toutes ces questions entre les mandants et la commission d'experts, dialogue qui s'est avéré précieux ces derniers mois.

## **Le mécanisme d'examen des normes**

38. La nécessité d'un véritable consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité en vue d'améliorer la pertinence des normes internationales du travail au moyen d'un mécanisme d'examen est au cœur de l'initiative sur les normes, laquelle compte parmi les sept initiatives pour le centenaire proposées par le Directeur général à la session de 2013 de la Conférence internationale du Travail et ultérieurement approuvées par le Conseil d'administration. La mission d'assurer la pertinence durable des normes internationales du travail dans le monde du travail contemporain fait partie intégrante des grandes questions

liées aux normes qui restent posées. En novembre 2011, le Conseil d'administration a déjà donné son accord de principe à la création d'un mécanisme d'examen des normes à cette fin. Le règlement des difficultés liées au système de contrôle est la base sur laquelle s'édifieront la confiance et la compréhension nécessaires pour que ce mécanisme devienne opérationnel.

## La 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail

39. Les consultations permettent d'espérer qu'à sa présente session le Conseil d'administration sera en mesure de progresser dans la recherche d'un consensus sur les principales questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle des normes, mais il ne pourra pas obtenir ce consensus avant la session de 2014 de la Conférence internationale du Travail. Il est donc de la plus haute importance, pour la réalisation des objectifs globaux de l'initiative sur les normes, que la Commission de l'application des normes puisse mener ses travaux à bien et que toutes les parties s'engagent à coopérer à cette fin.

### Projet de décision

#### 40. Le Conseil d'administration:

- a) *réaffirme que, pour pouvoir exercer pleinement ses responsabilités constitutionnelles, l'OIT doit absolument disposer d'un système de contrôle des normes efficace, efficient, faisant autorité et bénéficiant du soutien de l'ensemble des mandants;*
- b) *se félicite du texte définissant clairement le mandat de la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014;*
- c) *juge nécessaire d'examiner plus avant les options possibles en cas de question ou de litige concernant l'interprétation d'une convention;*
- d) *souligne qu'il est de la plus haute importance que la Commission de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat lors de la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail;*
- e) *reconnaît qu'un certain nombre de mesures pourraient être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes.*

#### 41. Le Conseil d'administration demande par conséquent au Directeur général:

- a) *d'établir pour sa 322<sup>e</sup> session (novembre 2014) un document fixant les modalités possibles, la portée et le coût des mesures pouvant être prises au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution en cas de question ou de litige concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT;*
- b) *de présenter à la 322<sup>e</sup> session du Conseil d'administration un calendrier pour l'examen des questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle et pour le lancement du mécanisme d'examen des normes;*
- c) *de continuer à améliorer l'efficacité du soutien que le Bureau apporte à la commission d'experts pour l'aider à s'acquitter de son mandat;*



- d) *de prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire le délai de pourvoi des postes vacants au sein de la commission d'experts et de proposer toute modification des procédures pertinentes pour faciliter la réalisation de cet objectif;*
- e) *de poursuivre les consultations informelles avec tous les groupes du Conseil d'administration en ce qui concerne toutes les questions visées dans la présente décision.*

**42. De plus, le Conseil d'administration:**

- a) *encourage la poursuite d'un dialogue informel entre la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence;*
- b) *invite la commission d'experts à continuer de réviser ses méthodes de travail en vue d'améliorer encore son efficacité et son efficacité. Comme par le passé, les experts souhaiteront peut-être communiquer, dans leur rapport annuel et dans le cadre de leur dialogue avec la Commission de l'application des normes, des informations sur les progrès accomplis.*

**43. Enfin, le Conseil d'administration:**

- a) *recommande à la Commission de l'application des normes de la Conférence d'envisager de réunir son groupe de travail sur les méthodes de travail en vue de faire le bilan des dispositions actuelles et d'élaborer de nouvelles recommandations sur ses méthodes de travail;*
- b) *appelle toutes les parties concernées à contribuer au succès des travaux de la Commission de l'application des normes lors de la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail.*