
Annexe II

Examen de la question du report de la 109^e session de la Conférence internationale du Travail

I. Introduction

1. La propagation rapide de l'épidémie de COVID-19 a un impact phénoménal partout dans le monde. Beaucoup de gouvernements ont pris des mesures pour restreindre drastiquement les déplacements et les rassemblements de personnes ainsi que les activités commerciales. Nombre de pays ont fermé leurs frontières, et les compagnies aériennes ont cessé leurs activités. La Suisse, État hôte de l'OIT, impose des restrictions à l'entrée sur son territoire, aux activités commerciales et aux réunions ou rassemblements de personnes. Selon les pays, les mesures de restriction sont imposées pour une durée déterminée, sous réserve de révision, ou pour une durée indéterminée. Sans que soit clairement définie la période pendant laquelle l'impact du COVID-19 se fera sentir, de nombreuses autorités sanitaires suggèrent qu'elle pourrait durer plusieurs mois.
2. La 109^e session de la Conférence internationale du Travail et la session du Conseil d'administration qui lui est associée devraient se tenir à Genève (Suisse) du 25 mai au 6 juin 2020. La Conférence réunit généralement près de 6 000 participants, qui viennent de tous les pays, l'OIT comptant 187 États Membres. Vu les dispositions prises à l'échelle mondiale, très peu de participants, voire aucun, pourraient se rendre en Suisse ou y entrer et, compte tenu de la taille et de la nature de la Conférence, le pays hôte ne pourrait autoriser sa tenue.
3. Le Bureau a entrepris une évaluation des coûts de la Conférence et du moment à partir duquel ils sont comptabilisés. À ce jour, les coûts supportés ou engagés et non remboursables sont de l'ordre de 0,5 million de dollars des États-Unis (dollars É.-U.). Ils resteront à ce niveau jusqu'à la mi-avril 2020, date à laquelle ils atteindront environ 4 millions de dollars É.-U. Si des raisons financières impérieuses suggèrent qu'une décision sur le report de la Conférence devrait être prise d'ici à la mi-avril, beaucoup d'États Membres demandent déjà qu'une décision soit prise d'urgence, compte tenu des coûts liés à la participation de leur délégation et pour des raisons pratiques de planification. Plusieurs ont déjà indiqué que, en raison des restrictions qui s'appliquent à l'échelle nationale et s'étendent au-delà du mois de mai, ils ne pourront de toute façon participer à aucun événement.
4. Par conséquent, compte tenu de ces circonstances extraordinaires, et après consultation et approbation du bureau du Conseil d'administration et du Groupe de sélection tripartite (composé des membres dudit bureau et du président du groupe gouvernemental ainsi que des coordonnateurs régionaux), le Directeur général recommande au Conseil d'administration de reporter la 109^e session de la Conférence (25 mai-5 juin 2020) à juin 2021, et d'annuler, en conséquence, ses 338^e *bis* et 339^e sessions associées à la Conférence, qui devaient se tenir respectivement les 25 mai et 6 juin 2020.
5. Pour faciliter l'examen de cette question par le Conseil d'administration, le présent document offre un aperçu des incidences juridiques, financières et pratiques d'un report de la 109^e session de la Conférence, et propose des solutions de remplacement.

II. Pouvoir du Conseil d'administration de reporter une session de la Conférence internationale du Travail

6. Toute décision de report de la session annuelle de la Conférence internationale du Travail pose, en premier lieu, la question de l'organe de l'OIT qui est habilité à prendre une telle décision. À cet égard, il faut rappeler que ni la Constitution de l'OIT ni le Règlement de la Conférence ne contiennent de dispositions en la matière. Dans la pratique cependant, le Conseil d'administration a été reconnu comme habilité à décider, dans des circonstances très exceptionnelles, du report de la session annuelle de la Conférence. Cela s'est fait dans le cadre du plan d'urgence de l'Organisation adopté juste avant la seconde guerre mondiale, qui a conduit au report, jusqu'en 1944, de la 26^e session de la Conférence (juin 1940). Dans le même temps, des dispositions ont été prises pour que les membres du Conseil d'administration puissent être consultés par correspondance (par lettre ou télégramme), par exemple pour l'adoption du budget de 1941.
7. La raison en est que l'organe exécutif de l'Organisation qu'est le Conseil d'administration, fort de sa légitimité tripartite, peut assumer de tels pouvoirs exceptionnels. Non seulement le Conseil d'administration est l'organe qui a la responsabilité constitutionnelle d'établir l'ordre du jour de la Conférence, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Constitution, mais c'est également lui qui, depuis sa première session, a assumé la responsabilité de fixer les dates des sessions de la Conférence.
8. Il convient de préciser à cet égard que si le Conseil d'administration devait décider de ne pas tenir la 109^e session de la Conférence aux dates prévues, à savoir du 25 mai au 5 juin 2020, il n'annulerait pas cette session mais la reprogrammerait, selon toute probabilité, pour juin 2021. En d'autres termes, la 109^e session se tiendrait, mais à une date ultérieure.
9. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'administration peut être considéré comme implicitement habilité à reporter la session annuelle de la Conférence¹. En outre, dans l'éventualité où le Conseil d'administration ne serait pas réuni en session ou ne pourrait pas se réunir au moment où le report de la Conférence devrait être examiné, il est tout à fait envisageable de considérer que le pouvoir qui est le sien de reporter la session pourrait s'exercer par le biais de l'envoi d'une demande écrite à tous les membres du Conseil d'administration afin qu'ils expriment leur soutien éventuel à la recommandation.

III. Base juridique du report de la prochaine session de la Conférence internationale du Travail

10. D'après l'article 3 de la Constitution de l'OIT, la Conférence internationale du Travail doit tenir des sessions «au moins une fois par an». Néanmoins, en application du principe général du droit selon lequel «à l'impossible nul n'est tenu» (*ad impossibilia nemo tenetur*), le non-respect de cette obligation constitutionnelle serait justifié s'il résultait d'un cas de force majeure, autrement dit d'un empêchement ou d'un événement insurmontable, hors du contrôle de l'OIT, qui rendrait objectivement impossible le respect de l'obligation en question.
11. La liste des pays qui imposent des restrictions de voyage, de rassemblement et de mouvement de population, comme indiqué au paragraphe premier, s'allonge tous les jours,

¹ Une pratique similaire a été suivie dans le cas de réunions régionales, dont les dates ont été modifiées ou reportées par le Conseil d'administration, de trois jours à une durée indéterminée. L'article 2 (2) du [Règlement des réunions régionales](#) de 2018 prévoit expressément désormais que la date et le lieu des réunions régionales sont déterminés par le Conseil d'administration.

ce qui veut dire par ailleurs que la possibilité de tenir la Conférence en dehors de Genève, dans un autre pays, sans même parler des difficultés logistiques que cela entraînerait, n'est pas envisageable.

12. Dans la situation actuelle qui constitue réellement un cas de force majeure, toute décision de report à une date ultérieure de la Conférence de juin ne pourrait raisonnablement être considérée comme contrevenant à l'obligation constitutionnelle de tenir une session par an.

IV. Solutions envisageables autres que le report de la 109^e session de la Conférence internationale du Travail à juin 2021

13. La question directement liée à l'obligation constitutionnelle de convoquer la Conférence au moins une fois par an est celle de savoir s'il serait juridiquement et administrativement possible d'organiser dans le courant de l'année 2020 ou au début de 2021 une session de la Conférence dont la composition, la durée ou l'ordre du jour seraient réduits.
14. Il n'existe en principe aucun obstacle juridique à la tenue d'une session dont la durée serait raccourcie et la composition et l'ordre du jour seraient allégés. S'agissant de la durée, la Constitution ne dit rien en la matière et il reviendrait au Conseil d'administration de trancher en dernier ressort. Ainsi, à sa 320^e session (mars 2014), le Conseil d'administration a décidé de ramener à titre expérimental la durée de la session de la Conférence à deux semaines². Conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Constitution, il incombe en outre au Conseil d'administration de décider du nombre de questions à inscrire à l'ordre du jour. En ce qui concerne la composition de la Conférence, l'article 3, paragraphe 1, de la Constitution fixe à quatre le nombre minimum de délégués pouvant être accrédités par chaque État Membre, et l'article 3, paragraphe 2, prévoit que chaque délégué peut être accompagné de deux conseillers techniques au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour. Si la taille des délégations a augmenté ces dernières années, il n'en demeure pas moins que les États Membres sont tenus par la Constitution de n'envoyer que quatre délégués à la Conférence. Théoriquement, la 109^e session de la Conférence pourrait donc être convoquée, étant entendu que la composition des délégations devrait se limiter aux exigences constitutionnelles minimales.
15. Toutefois, quand bien même les seules délégations nationales réduites aux exigences constitutionnelles de base participeraient à la session de la Conférence, ou l'ordre du jour de la Conférence serait considérablement allégé, on pourrait s'attendre, vu les données récentes sur la participation, à un nombre de participants compris entre 2 000 et 3 000, ce qui supposerait encore de disposer d'un nombre considérable de grandes salles de réunion et de services connexes.
16. Réduire la durée de la Conférence ne semble pas non plus être une solution envisageable, compte tenu des difficultés rencontrées depuis le passage à une session de deux semaines.
17. Il convient de souligner aussi que, dans l'éventualité d'une session «allégée» de la Conférence, la fonction primordiale d'assemblée qui est la sienne risquerait d'être affaiblie, la présence de chefs d'État, de ministres et de hauts représentants des partenaires sociaux étant peu probable.

² Document [GB.320/INS/13](#), paragr. 20. Dans le même ordre d'idées, on rappellera que, la 94^e session (maritime) de la Conférence, la dernière session maritime à ce jour, s'est déroulée sur deux semaines, alors que la durée normale de la Conférence était alors de trois semaines.

-
18. En conclusion, si la tenue d'une session à échelle réduite est juridiquement possible dans le courant de cette année ou au début de l'année prochaine, sa légitimité sur le plan stratégique et son utilité sur le plan institutionnel, ainsi que sa faisabilité sur le plan logistique, seraient pour le moins sujettes à caution compte tenu de sa durée, de sa composition et de son ordre du jour limités.
 19. Pour ce qui est de la date d'une session reportée, outre l'incertitude quant à la durée et aux effets de la crise, la seule période « creuse » pour la tenue de grandes réunions à Genève se situe en juillet et en août. Sachant que de nombreuses organisations qui ont annulé des réunions en raison du COVID-19 tenteront de les reprogrammer à la fin de la crise, la course aux salles de réunion et aux services connexes (informatique, navettes, restauration, interprétation, etc.) devrait s'intensifier considérablement, au moins au dernier semestre de 2020 et possiblement au début de 2021. Cette situation risque d'être exacerbée par l'indisponibilité d'une partie des installations de conférence du Palais pendant la rénovation des bâtiments de l'ONU à Genève, sachant que ces travaux subiront probablement d'autres retards, vu la fermeture de tous les chantiers de construction en Suisse.
 20. Par ailleurs, il y a lieu de réfléchir à la nécessité d'éviter le risque de chevauchement ou de rapprochement entre une session reportée de la Conférence et toute autre réunion officielle du BIT déjà prévue au cours du premier semestre 2021, à savoir, notamment: le Conseil d'administration en mars 2021, la quatrième réunion de la Commission tripartite spéciale de la convention du travail maritime, 2006, la dix-septième Réunion régionale de l'Asie et du Pacifique en avril 2021, et diverses réunions techniques.
 21. Étant donné la durée et la taille des sessions de la Conférence de l'OIT, il y a donc fort à parier que peu de créneaux et d'espaces seront disponibles à Genève pour la tenue d'une session différée de la Conférence avant la prochaine session prévue en juin 2021.
 22. Une autre option consisterait à tenir une conférence « réduite » en ligne, sous une forme « virtuelle ». Certains organismes des Nations Unies l'envisagent et pensent faire représenter les gouvernements principalement par leurs missions à Genève. Du fait de sa structure tripartite, l'OIT ne peut opter pour cette solution, les délégués des travailleurs et des employeurs ne disposant pas de telles représentations à Genève. De plus, comme ils se trouvent dans des fuseaux horaires différents à travers le monde, convoquer une réunion d'une durée suffisante à laquelle ils pourraient tous participer ne semble pas réaliste.

V. Conséquences d'un report de la 109^e session de la Conférence pour l'ordre du jour de la Conférence et du Conseil d'administration

23. Si la 109^e session de la Conférence est reportée à juin 2021, il faudra déterminer comment réorganiser au mieux l'ordre du jour qui avait été établi pour la session de 2020 ainsi que l'ordre du jour, encore incomplet, qui était envisagé pour la session de 2021. Une option simple serait de conserver l'ordre du jour de la session de 2020 et d'examiner les questions qui y figurent en 2021, et de reporter l'examen des questions actuellement inscrites à l'ordre du jour de la session de 2021 à la session de 2022, et ainsi de suite. Il y aurait toutefois une exception: la question relative au programme et budget pour 2022-23, inscrite à l'ordre du jour de la session de 2021, doit impérativement être examinée à cette session. Ces questions devront être examinées plus en détail par le bureau et le Groupe de sélection avant que des propositions pour traiter l'ordre du jour de la Conférence ne puissent être présentées au Conseil d'administration.
24. Une conséquence importante du report de la 109^e session de la Conférence serait l'impossibilité d'organiser les élections au Conseil d'administration, qui devaient se tenir

cette année. Conformément aux paragraphes 2 et 4 de l'article 7 de la Constitution, et aux articles 49 et 50 du Règlement de la Conférence, les membres du Conseil d'administration qui représentent les gouvernements, les employeurs et les travailleurs sont élus par des collèges électoraux composés respectivement des délégués gouvernementaux, employeurs et travailleurs à la Conférence. Par conséquent, il n'est pas possible d'organiser des élections en dehors d'une session de la Conférence dûment constituée à laquelle lesdits délégués ont été formellement accrédités. Toutefois, comme le prévoit le paragraphe 5 de l'article 7 de la Constitution, «Si, pour une raison quelconque, les élections au Conseil d'administration n'ont pas lieu à l'expiration de cette période [de trois ans], le Conseil d'administration restera en fonctions jusqu'à ce qu'il soit procédé à ces élections.»

25. Par conséquent, sur la base de cette prescription constitutionnelle claire, les membres siégeant actuellement au Conseil d'administration continueraient d'exercer leurs fonctions jusqu'à ce que la Conférence soit en mesure de procéder à de nouvelles élections.
26. Il faudra par ailleurs examiner la meilleure manière de traiter les questions qu'il était proposé d'inscrire à l'ordre du jour des sessions du Conseil d'administration associées à la 109^e session de la Conférence prévues en mai et juin 2020, et l'impact que leur annulation aura pour la session du Conseil d'administration prévue en octobre-novembre 2020.
27. Compte tenu du nombre de questions prévues dans les propositions d'ordre du jour consolidé pour la session d'octobre-novembre 2020, le bureau du Conseil d'administration et le Groupe de sélection examineront la possibilité de prolonger d'un ou deux jours la session d'octobre-novembre 2020.
28. Pour ce qui est des questions de l'ordre du jour qui appellent une décision du Conseil d'administration avant sa session d'octobre-novembre, il est proposé que, dans un premier temps, les membres du bureau et les autres membres du Groupe de sélection les examinent afin de parvenir à une position commune. Une réunion du Groupe de sélection consacrée à l'examen préliminaire de ces questions pourrait être organisée fin avril ou début mai, ce qui laisserait suffisamment de temps pour des consultations au sein des groupes et entre les groupes. Les propositions du Groupe de sélection seraient par la suite soumises au Conseil d'administration pour examen.
29. Le calendrier et la séquence des réunions et consultations par correspondance avec le Conseil d'administration est prévu comme suit:
 - 1) Vendredi 27 mars: examen et approbation par les membres du bureau, en consultation avec le Groupe de sélection, de la recommandation de reporter la 109^e session de la Conférence à juin 2021.
 - 2) Première semaine d'avril: vote par correspondance des membres du Conseil d'administration concernant le report de la 109^e session de la Conférence.
 - 3) Deuxième quinzaine d'avril ou début mai: réunion conjointe du bureau du Conseil d'administration et du Groupe de sélection pour préparer les projets de décision sur les questions de l'ordre du jour de la 338^e session du Conseil d'administration appelant des décisions urgentes, dont la question relative à l'ordre du jour de la Conférence. Les groupes des employeurs et des travailleurs ainsi que les groupes régionaux pourraient consulter leurs membres pendant la deuxième semaine d'avril à propos des questions que le bureau et le Groupe de sélection doivent examiner.
 - 4) Première quinzaine de mai: consultation par correspondance des membres du Conseil d'administration sur les projets de décision concernant des questions urgentes soumis au vote sur recommandation du bureau et du Groupe de sélection.

-
- 5) Deuxième quinzaine de mai ou début juin: réunion du Groupe de sélection pour arrêter l'ordre du jour de la session d'octobre-novembre du Conseil d'administration, en tenant compte des résultats du vote mentionné au sous-paragraphe précédent.

Genève, le 30 mars 2020