



PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Révision de la procédure pour l'examen
des réclamations présentées en vertu de
l'article 24 de la Constitution**

1. Aux 273^e (novembre 1998)¹ et 276^e (novembre 1999)² sessions du Conseil d'administration, la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail a tenu une discussion générale sur l'éventualité de réviser la procédure d'examen des réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution. Il a été convenu qu'il serait plus pertinent d'aborder la question dans le contexte plus large de la réflexion sur la politique normative de l'Organisation, à l'exception de l'aspect de la confidentialité des séances et des documents concernant les réclamations, y compris la question de la publication des réclamations conformément à l'article 25 de la Constitution. La commission a été d'avis que des propositions concrètes pouvaient être faites sur cet aspect.
2. L'objet du présent document est donc de soumettre des propositions relatives à l'éventuelle révision de cet aspect de la procédure, compte tenu des avis exprimés par la commission.
3. L'article 3, paragraphe 3, du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (voir annexe)³ dispose ce qui suit: «Pour examiner les questions relatives à une réclamation, le Conseil d'administration se réunit à huis clos.»
4. Le Conseil d'administration doit donc se réunir en séance privée lorsqu'il examine les rapports de son bureau sur la recevabilité d'une réclamation ainsi que les rapports des comités tripartites auxquels les réclamations sont transmises pour examen quant au fond. Par ailleurs, les documents qui lui sont soumis dans ce contexte doivent rester confidentiels. L'article 14, paragraphe 5, du Règlement du Conseil d'administration dispose que les documents relatifs aux séances privées sont confidentiels et ne doivent pas

¹ Documents GB.273/LILS/1 et GB.273/8/1.

² Documents GB.276/LILS/2 et GB.276/10/1.

³ Ci-après désigné «Règlement relatif aux réclamations» pour le distinguer du Règlement du Conseil d'administration, qui contient aussi des dispositions intéressant les questions examinées dans le présent document.

être rendus publics. D'un autre côté, lorsque le Conseil d'administration examine le rapport d'une commission d'enquête établi conformément à l'article 26 de la Constitution ou les rapports du Comité de la liberté syndicale – même lorsqu'ils portent sur des réclamations au titre de l'article 24 qui lui ont été soumises –, la séance est publique. Les rapports des commissions d'enquête et ceux du Comité de la liberté syndicale sont eux aussi publics.

5. Cette disposition visant à ce que le Conseil d'administration se réunisse à huis clos a toujours figuré dans le règlement relatif aux réclamations (à l'origine à l'article 1, paragraphe 2), de même que celle visant à ce que toutes les phases de la procédure restent confidentielles tant que la question n'a pas été tranchée par le Conseil d'administration (art. 1, paragr. 1, avant l'amendement du règlement en 1980). Ces dispositions ont été adoptées à une époque où la taille du Conseil d'administration (24 membres) et les moyens de communication disponibles rendaient la confidentialité possible. Lors du dernier amendement, en 1980⁴, il a été reconnu que, compte tenu de l'expansion du Conseil d'administration (102 membres titulaires et adjoints) et du progrès de la technologie, il devenait de plus en plus difficile de préserver la confidentialité. Le Conseil a toutefois estimé que l'examen en séance publique des documents relatifs à une réclamation ou la mise à disposition du public de ceux-ci risqueraient d'affaiblir l'effet d'une décision officielle, au titre de l'article 25 de la Constitution, de rendre publiques la réclamation et toute déclaration faite par le gouvernement dans les cas où celle-ci ne paraîtrait pas satisfaisante au Conseil d'administration. Il a donc décidé de maintenir la confidentialité de la procédure.
6. Toutefois, au cours de ses récents débats, la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail a estimé que la règle de la confidentialité est devenue une simple formalité qui, par ailleurs, nuit à la clarté et à la logique des procédures de contrôle. La confidentialité n'étant pas un but en soi, la commission est convenue qu'il faudrait trouver un autre moyen approprié de préserver la solennité d'une décision prise en vertu de l'article 25 de la Constitution.
7. Si le Conseil d'administration décide d'aligner la procédure de réclamation sur les autres procédures contentieuses et d'abolir la pratique de la confidentialité, il lui suffirait de supprimer le paragraphe 3 de l'article 7 du règlement y relatif; il lui serait encore possible, conformément à l'article 8 de son règlement, de se réunir en séance privée, à la demande d'un délégué gouvernemental ou de la majorité du groupe des employeurs ou des travailleurs. La suppression du paragraphe 3 ne modifierait pas le caractère privé des débats des comités tripartites, lesquels resteraient confidentiels, conformément au paragraphe 3 de l'article 3 du règlement relatif aux réclamations, et à la procédure suivie pour les travaux des commissions d'enquête ou du Comité de la liberté syndicale, qui sont eux aussi confidentiels.
8. S'il est décidé de rendre les séances publiques, les documents relatifs à une réclamation seront aussi mis à la disposition du public, sous réserve des conditions énoncées au paragraphe 5 de l'article 14 du Règlement du Conseil d'administration, tel qu'amendé en mars 1998:

[Les documents] peuvent être rendus publics à moins que le Directeur général, après consultation du bureau du Conseil, ne décide de ne les rendre disponibles qu'une fois que la question dont il traite aura été discutée par le Conseil et sous réserve de toute instruction fournie par ce dernier à ce sujet.

⁴ Documents GB.212/SC/5/2 et GB.212/14/21.

Concrètement, cette disposition pourrait être interprétée comme signifiant que les rapports des comités tripartites (ou les rapports du bureau sur la recevabilité de la réclamation) ne seront rendus publics qu'une fois qu'ils auront été soumis au Conseil d'administration; telle est déjà la manière dont elle s'applique, de fait, à la publication des rapports du Comité de la liberté syndicale.

9. Si donc la commission décide que le paragraphe 3 de l'article 7 du règlement relatif aux réclamations peut être supprimé, la question est de savoir comment maintenir clairement la distinction entre la publication d'une réclamation et de toute réponse faite en vertu de l'article 25 de la Constitution, et la diffusion d'informations relatives à une réclamation, notamment les rapports des comités tripartites, informations jugées utiles pour les mandants sur la façon dont une convention est appliquée ou devrait l'être.
10. L'objet de la publication étant la réclamation elle-même (et, éventuellement, la réponse du gouvernement) et non pas les rapports des comités tripartites, une solution possible consisterait à donner une certaine solennité à la décision prise en vertu de l'article 25 de la Constitution en l'inscrivant à l'ordre du jour du Conseil d'administration sous forme de question spécifique. La procédure d'examen des rapports et des recommandations des comités tripartites resterait la même qu'actuellement. Toutefois, si dans un cas particulier le Conseil d'administration juge qu'il y a lieu de recourir à l'article 25, il renverrait la question pour examen à une session future en l'inscrivant à son ordre du jour sous forme de question spécifique.
11. L'article 8 du règlement relatif aux réclamations dispose que «si le Conseil d'administration décide de publier la réclamation et, le cas échéant, la déclaration reçue en réponse, il détermine la forme et la date de cette publication. Celle-ci mettra fin à la procédure prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution.» Cette disposition pourrait être reformulée comme suit:

Si le Conseil d'administration juge que la réponse du gouvernement à une réclamation, ou son absence de réponse, n'est pas satisfaisante, il peut décider, à l'une de ses sessions suivantes, de publier la réclamation et, le cas échéant, la déclaration reçue en réponse, conformément à l'article 25 de la Constitution. Dans sa décision, il déterminera la forme et la date de la publication. Celle-ci mettra fin à la procédure prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution.

Une telle disposition conférerait de la solennité à la décision et par ailleurs donnerait au Membre le temps de remédier à la situation.

12. Certains amendements corrélatifs mineurs seraient aussi nécessaires pour préserver le droit – droit reconnu à l'article 26, paragraphe 5, de la Constitution, et à l'article 5bis du Règlement du Conseil d'administration – d'un gouvernement qui n'est pas représenté au Conseil d'administration de désigner un représentant pour prendre part au débat sur la réclamation déposée contre lui. L'article 7, paragraphe 1, du règlement relatif aux réclamations, adopté avant l'adjonction de l'article 5bis dans le Règlement du Conseil d'administration, limite ce droit de participation aux délibérations sur la recevabilité et sur le rapport du comité tripartite quant au fond de la réclamation. En vertu de la disposition constitutionnelle telle que développée dans le Règlement du Conseil d'administration, le droit des gouvernements qui ne font pas partie du Conseil d'administration de prendre part aux délibérations sur une réclamation concerne toute «question résultant d'une réclamation adressée en vertu de l'article 24 de la Constitution». Ce droit s'étend donc aussi à la discussion sur la publication éventuelle de la réclamation en vertu de l'article 25 de la Constitution. Afin d'éviter tout chevauchement ou conflit possible avec la disposition correspondante du Règlement du Conseil d'administration, il est proposé d'amender comme suit le paragraphe 1 de l'article 7 du règlement relatif aux réclamations:

Lorsque le Conseil d'administration examine une question résultant d'une réclamation adressée en vertu des articles 24 ou 25 de la Constitution, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, est invité à désigner un représentant pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire, conformément à l'article 5bis du Règlement du Conseil d'administration.

Cet amendement rendrait caduc le paragraphe 2 de l'article 7 du règlement relatif aux réclamations (ainsi libellé: «Ce délégué peut prendre la parole dans les mêmes conditions que les membres du Conseil d'administration mais il n'a pas le droit de vote.») et pourrait donc être supprimé.

13. *La commission voudra donc sans doute recommander au Conseil d'administration:*

- a) en ce qui concerne la confidentialité de la procédure, de supprimer le paragraphe 3 de l'article 7 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, en gardant présentes à l'esprit les considérations exposées dans les paragraphes 7 et 8 ci-dessus;*
- b) en ce qui concerne la procédure d'application de l'article 25 de la Constitution, d'amender les articles 8 et 7 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, ainsi qu'il est proposé respectivement aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus.*

Genève, le 1^{er} février 2000.

Point appelant une décision: paragraphe 13.

Annexe

Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail

Disposition générale

Article 1

Lorsqu'une réclamation est adressée au Bureau international du Travail au titre de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Directeur général en accuse réception et en informe le gouvernement mis en cause dans la réclamation.

Recevabilité de la réclamation

Article 2

1. Le Directeur général transmet immédiatement la réclamation au bureau du Conseil d'administration.
2. La recevabilité d'une réclamation est soumise aux conditions suivantes:
 - a) la réclamation doit être adressée au Bureau international du Travail sous forme écrite;
 - b) elle doit émaner d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs;
 - c) elle doit se référer expressément à l'article 24 de la Constitution de l'Organisation;
 - d) elle doit viser un Membre de l'Organisation;
 - e) elle doit porter sur une convention à laquelle le Membre mis en cause est partie;
 - f) elle doit indiquer sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention.
3. Le bureau fait rapport au Conseil d'administration sur la recevabilité de la réclamation quant à la forme.
4. Lorsqu'il se prononce sur la question de la recevabilité sur la base du rapport de son bureau, le Conseil d'administration ne discute pas de la réclamation quant au fond.

Renvoi à un comité

Article 3

1. Si le Conseil d'administration décide sur la base du rapport de son bureau qu'une réclamation est recevable, il désigne un comité chargé de l'examen de ladite réclamation composé de membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. Ne pourront faire partie de ce comité aucun représentant ou ressortissant de l'Etat mis en cause, de même qu'aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation professionnelle auteur de la réclamation.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, si une réclamation que le Conseil d'administration juge recevable porte sur une convention relative aux droits syndicaux, elle peut être renvoyée au Comité de la liberté syndicale pour qu'il l'examine conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution.
3. Le comité désigné par le Conseil d'administration conformément au paragraphe 1 du présent article se réunit à huis clos et l'ensemble de la procédure devant le comité est confidentiel.

Examen de la réclamation par le comité

Article 4

1. A l'occasion de l'examen de la réclamation, le comité peut:
 - a) inviter l'organisation auteur de la réclamation à fournir des renseignements complémentaires dans un délai fixé par le comité;
 - b) transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause sans inviter ce gouvernement à faire une déclaration en réponse;
 - c) communiquer la réclamation (de même que tous renseignements complémentaires fournis par l'organisation dont émane la réclamation) au gouvernement mis en cause en invitant ce dernier à faire une déclaration sur la matière dans le délai fixé par le comité;
 - d) après réception d'une déclaration de la part du gouvernement en cause, prier ce dernier de fournir des renseignements complémentaires dans un délai fixé par le comité;
 - e) inviter un représentant de l'organisation auteur de la réclamation à comparaître devant le comité afin de fournir oralement des renseignements complémentaires.
2. Le comité peut prolonger le délai fixé conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, en particulier à la demande de l'organisation ou du gouvernement concerné.

Article 5

Si le comité invite le gouvernement mis en cause à faire une déclaration au sujet de la représentation ou à fournir des renseignements complémentaires, le gouvernement peut:

- a) communiquer cette déclaration ou ces renseignements sous forme écrite;
- b) demander au comité d'entendre un représentant du gouvernement;
- c) demander qu'un représentant du Directeur général se rende dans le pays pour obtenir, au moyen de contacts directs avec les autorités et les organisations compétentes, des informations au sujet de la réclamation pour présentation au comité.

Article 6

Lorsque le comité a terminé l'examen de la réclamation quant au fond, il présente au Conseil d'administration un rapport dans lequel il décrit les mesures qu'il a prises pour examiner la réclamation, présente ses conclusions sur les questions qu'elle soulève et

formule ses recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration.

Examen de la réclamation par le Conseil d'administration

Article 7

1. Lorsque le Conseil d'administration examine le rapport de son bureau sur la question de la recevabilité et le rapport du comité sur les questions de fond, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, est invité à envoyer un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. Le gouvernement est avisé suffisamment longtemps à l'avance de la date à laquelle l'affaire sera examinée.
2. Ce délégué peut prendre la parole dans les mêmes conditions que les membres du Conseil d'administration, mais il n'a pas le droit de vote.
3. [Pour examiner les questions relatives à une réclamation, le Conseil d'administration se réunit à huis clos.]

Article 8

Si le Conseil d'administration décide de publier la réclamation et, le cas échéant, la déclaration reçue en réponse, il détermine la forme et la date de cette publication. Celle-ci mettra fin à la procédure prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution.

Article 9

Le Bureau international du Travail avise le gouvernement mis en cause et l'organisation professionnelle auteur de la réclamation des décisions prises par le Conseil d'administration.

Article 10

Saisi d'une réclamation au sens de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Conseil d'administration peut, en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager, contre le gouvernement mis en cause et au sujet de la convention dont l'exécution satisfaisante est contestée, la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants.

Réclamation contre des Etats non Membres

Article 11

Dans le cas d'une réclamation contre un Etat qui n'est plus Membre de l'Organisation, au sujet d'une convention à laquelle il continue d'être partie, la procédure prévue par le présent règlement s'appliquera en vertu de l'article 1, paragraphe 5, de la Constitution.