



QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Examen des améliorations des activités
normatives, y compris un aperçu général
des débats et des décisions en matière
de politique normative*****Table des matières***

	<i>Page</i>
1. Introduction	1
2. Rappel des faits	1
3. Droits fondamentaux au travail	2
i) Reconnaissance des droits fondamentaux et campagne de ratification.....	2
ii) Examen des moyens d'assurer le respect des droits fondamentaux	3
iii) Promotion des principes et droits fondamentaux au travail	4
4. Une perspective élargie de l'action normative et de la révision des normes.....	5
i) Groupe de travail sur la politique de révision des normes	5
ii) Méthodes de sélection des questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence.....	6
iii) Approche intégrée	7
iv) Améliorations générales de l'action normative.....	8
5. Examen des mécanismes de contrôle	8
i) Changements dans la publication des rapports.....	8
ii) Procédures spéciales de contrôle.....	8
iii) Un examen d'ensemble	9
6. La voie à suivre	11

1. Introduction

1. Le Conseil d'administration a décidé à sa 282^e session (novembre 2001) de demander que soit préparé un document contenant un aperçu général des débats sur les activités normatives de l'OIT qui ont eu lieu depuis que l'actuel processus d'examen a commencé. Ce document doit permettre au Conseil d'administration de faire le point des résultats obtenus et de déterminer les domaines qui méritent une plus grande attention. Le présent document répond à ce besoin en rappelant les mesures assez considérables qui ont été prises jusqu'ici. Il vise à donner un aperçu général d'un processus qui a été notamment à l'origine de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, de l'augmentation importante du nombre de ratifications des conventions internationales du travail fondamentales, d'un consensus qui s'est dégagé sur une large approche des actions normatives dans le futur et d'un certain nombre de modifications apportées aux mécanismes de contrôle de l'OIT. La dernière section du document contient les éléments d'un plan d'action pour les questions qui restent à examiner et vise à recueillir l'avis du Conseil d'administration sur les prochaines étapes de ce processus d'examen et d'amélioration des activités normatives de l'OIT.

2. Rappel des faits

2. Un examen des activités normatives a été rendu nécessaire par les profonds changements qui se sont opérés au niveau mondial à la fin des années quatre-vingt. Le Directeur général a présenté son rapport à la 81^e session (1994) de la Conférence internationale du Travail sous le titre «Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre — La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT». Ce rapport proposait un examen approfondi des objectifs et principes de l'OIT, comparable à des examens antérieurs effectués en 1944 et 1963. Le rapport recommandait une perspective élargie des normes, construite autour de trois axes: une meilleure adaptation de l'action normative aux besoins réels et pressentis, de nouvelles perspectives en matière de promotion et de supervision des droits sociaux fondamentaux et la création d'une nouvelle synergie entre les normes internationales du travail et le développement du commerce international. Le rapport a provoqué une interaction à laquelle le Conseil d'administration a donné suite de diverses manières qui sont rappelées dans les sections ci-après. En particulier, le rapport a soulevé pour la première fois la question des activités futures de l'OIT compte tenu de la priorité accordée aux droits fondamentaux au travail.
3. Une résolution adoptée à la même session de la Conférence concernant le 75^e anniversaire de l'OIT et son orientation future appuyait le renforcement de la promotion et de l'application des conventions internationales du travail fondamentales. La liste qui en avait été établie à l'époque comportait les conventions n^{os} 87 et 98 sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective, n^{os} 29 et 105 sur l'abolition du travail forcé et n^{os} 100 et 111 sur l'égalité de chances et de traitement. Notant l'importance particulière des conventions de l'OIT concernant les droits fondamentaux, la résolution a demandé au Directeur général de présenter ses vues sur les options disponibles pour réaffirmer les principes et les valeurs fondamentales de l'OIT.
4. A sa réunion lors de la 261^e session (novembre 1994) du Conseil d'administration, la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail a donné suite

aux discussions qui ont eu lieu à la Conférence ¹. Sur la base de ces discussions et au cours des années qui ont suivi, un certain nombre d'initiatives ont été élaborées et ont débouché sur des résultats concrets et notables. Les décisions et les développements ainsi que les grandes lignes du processus d'examen peuvent se regrouper sous trois rubriques: droits fondamentaux au travail, perspective élargie de l'élaboration des normes et révision des normes, enfin examen des mécanismes de contrôle.

3. Droits fondamentaux au travail

i) Reconnaissance des droits fondamentaux ² et campagne de ratification

5. A sa réunion de novembre 1994, la Commission LILS a demandé au Bureau de présenter un document concernant la promotion des conventions sur les droits fondamentaux de l'homme. Un document ³ présenté à la Commission LILS lors de la 262^e session (mars-avril 1995) du Conseil d'administration a recommandé au Bureau de lancer une campagne ayant pour objectif de promouvoir la ratification universelle de ces conventions et de surmonter les obstacles à la ratification grâce à une aide concertée des équipes multidisciplinaires et des départements responsables au siège. La campagne a été lancée en mai 1995.
6. Cette campagne a aussi fait partie des activités entreprises par le BIT pour donner suite au Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague en mars 1995. A ce Sommet, la communauté internationale au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement a évoqué l'universalité des droits fondamentaux des travailleurs. L'OIT avait contribué à la préparation du Sommet mondial pour le développement social par le biais des travaux d'un groupe de travail créé par le Conseil d'administration. Le Sommet a invité les gouvernements à préserver et promouvoir «le respect des droits fondamentaux des travailleurs, notamment en interdisant le travail forcé et le travail des enfants, en respectant la liberté d'association, la liberté de constituer des syndicats et de mener des négociations collectives, l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale et en abolissant la discrimination dans l'emploi». Tel était l'énoncé novateur d'un consensus international sur l'importance et la teneur des principes et droits fondamentaux au travail. Les catégories de ces droits étaient ainsi élargies à l'élimination du travail des enfants.
7. Pendant la campagne de ratification, qui se poursuit encore, le nombre total des ratifications en vigueur pour l'ensemble des conventions fondamentales a fortement augmenté. Le nombre de ratifications de la convention n° 87 est passé de 110 en juin 1994 à 139 à la fin de 2001 et, pour la convention n° 98, de 125 à 151. De même, le nombre de ratifications de la convention n° 29 est passé de 136 à 159 et, pour la convention n° 105, de 113 à 157. Pour ce qui est des deux conventions fondamentales sur la discrimination, le nombre de ratifications de la convention n° 100 qui s'élevait à 123 en juin 1994 est passé à

¹ Document GB.261/LILS/3/1.

² Ce faisant, différents termes anglais (en particulier «basic» et «core») ont été utilisés pour caractériser les principes et droits au travail qui, depuis l'adoption de la Déclaration, sont généralement qualifiés de «fondamental» («droits fondamentaux» en français).

³ Document GB.262/LILS/4.

156 à la fin de 2001 et, pour la convention n° 111, les chiffres sont de 119 en juin 1994 et de 154 au 31 décembre 2001. La convention n° 138 qui se situait au départ à un niveau plus faible, soit 47 ratifications en juin 1994, est aujourd'hui ratifiée par 116 Etats Membres. La convention n° 182, adoptée après le lancement de la campagne et immédiatement intégrée dans ce groupe, a enregistré le rythme le plus rapide de ratification dans les annales de l'OIT, atteignant le nombre de 113 ratifications deux ans et demi seulement après son adoption.

8. Etant donné l'importance des conventions fondamentales, le Conseil d'administration a adopté en novembre 1995 une procédure de rapport pour les Etats n'ayant pas ratifié la totalité de ces conventions. Agissant en vertu de l'article 19 de la Constitution, le Conseil d'administration a demandé que des rapports soient présentés tous les quatre ans sur les sept conventions alors adoptées concernant les droits fondamentaux. La décision a été mise en œuvre tout d'abord en 1998 dans le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Cette procédure a été interrompue en 2000 lorsque les rapports annuels en vertu de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi ont été présentés pour la première fois au Conseil d'administration.

ii) Examen des moyens d'assurer le respect des droits fondamentaux

9. Une autre discussion résultant du rapport que le Directeur général a présenté à la session de 1994 de la Conférence internationale du Travail portait sur le renforcement du système de contrôle des normes de l'OIT. A sa 264^e session (novembre 1995), le Conseil d'administration a examiné un document⁴ contenant certaines propositions tendant à renforcer les procédures de contrôle en vigueur. Le document étudiait également la possibilité d'instituer de nouvelles procédures pour l'examen des plaintes alléguant des violations des droits fondamentaux de l'homme. Il suggérait que les plaintes concernant la discrimination dans l'emploi et le travail forcé tant des adultes que des enfants soient examinées par un ou deux comités ad hoc dotés de procédures parallèles et semblables à celles du Comité de la liberté syndicale.
10. Ces propositions ont été présentées à la Commission LILS au cours de la 265^e session (mars 1996) du Conseil d'administration. Lors de cette session de même qu'à sa 267^e session (novembre 1996), le Conseil d'administration n'a pas été en mesure d'approuver l'une quelconque des propositions tendant à établir de nouvelles procédures de contrôle. La discussion ayant mis en évidence ce qu'il était impossible de faire, les travaux ont pris peu à peu une autre orientation marquée par un nouveau consensus sur la promotion des droits fondamentaux au travail au moyen de méthodes privilégiant la coopération et l'assistance.
11. Depuis 1994, les débats sur la promotion et l'application des normes fondamentales ont eu lieu simultanément en plénière du Conseil d'administration, au sein de son Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, à la Commission LILS et au sein de son Groupe de travail sur la politique de révision des normes. Le rapport du Directeur général à la 85^e session (juin 1997) de la Conférence, intitulé «L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation», analysait de façon plus approfondie les diverses idées qui y étaient exposées. Il indiquait que, «Il ne s'agit pas pour l'Organisation internationale du Travail de réaliser une quelconque uniformisation du

⁴ Document GB.264/6.

niveau de protection sociale pour les besoins de la concurrence internationale. Il s'agit simplement d'assurer un certain parallélisme entre le progrès social et le progrès économique attendu de la libéralisation des échanges et de la mondialisation⁵.» Ce rapport comportait des idées sur une procédure de suivi régulier pour les recommandations et pour l'évaluation globale des normes au moyen des procédures prévues à l'article 19 de la Constitution.

12. La discussion du rapport du Directeur général à la Conférence a été poursuivie par le Conseil d'administration à sa session de novembre 1997, à laquelle il a décidé d'inscrire «l'examen et l'adoption éventuels d'une déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux et de son mécanisme de suivi» à l'ordre du jour de la 86^e session (1998) de la Conférence internationale du Travail. D'autres aspects du rapport du Directeur général, en particulier l'idée d'«améliorer l'activité normative de l'OIT», ont aussi été examinés par le Conseil d'administration⁶. Ainsi deux pistes parallèles se sont dessinées pour poursuivre cette discussion. La première a débouché ultérieurement sur la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. La seconde a abouti à la discussion qui a eu lieu au Conseil d'administration sur l'examen et l'amélioration des activités normatives de l'OIT.

iii) **Promotion des principes et droits fondamentaux au travail**

13. Le Conseil d'administration a été unanime à estimer qu'il convient de promouvoir et d'améliorer la mise en œuvre de ces principes et droits au travail, qui ont été reconnus comme fondamentaux à l'intérieur comme à l'extérieur de l'OIT. L'idée d'une déclaration solennelle commençait à se faire jour. L'approche, la portée, le libellé et les procédures de suivi d'une telle déclaration ont pris forme à la faveur de la recherche d'un consensus au Conseil d'administration et dans le cadre de consultations formelles et informelles auxquelles ont participé toutes les parties. La Conférence internationale du Travail a créé à sa 86^e session (juin 1998) une commission chargée d'étudier la question et a finalement adopté la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi⁷. La Déclaration constitue désormais une base de référence en ce qui concerne le progrès social dans le contexte de la mondialisation économique et a donné naissance à un grand domaine des activités de coopération technique de l'OIT. Les fruits de son suivi, sous forme de rapports et de recherches, fournissent des informations utiles sur la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail.

⁵ Rapport du Directeur général à la 85^e session (juin 1997, de la Conférence internationale du Travail.

⁶ Le document présenté par le Bureau, sous la cote GB.270/3/2, abordait le contenu des normes, l'éventail de choix et les critères de choix, la superposition ou le regroupement d'instruments, la procédure de choix, le choix de la forme des instruments et leur évaluation d'ensemble. Le document n'a fait l'objet que d'une brève discussion préliminaire. Il a été présenté de nouveau au Conseil d'administration en annexe au document GB.273/4 en vue d'affiner ses propositions tendant à apporter certaines améliorations aux activités normatives de l'OIT. Le Conseil d'administration n'a pas été en mesure d'approuver ces propositions et a chargé le Bureau de modifier la teneur du document pour le présenter une nouvelle fois à la Commission LILS lors d'une session future du Conseil d'administration.

⁷ *Compte rendu provisoire* n° 20, 86^e session de la Conférence internationale du Travail, juin 1998.

14. La première caractéristique de la Déclaration est son universalité. C'est une déclaration de l'OIT fondée sur les principes et engagements constitutionnels, qui sont acceptés par l'ensemble des Membres de l'Organisation. Elle reconnaît que les Membres de l'OIT, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation de respecter «de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions». Cette universalité se conjugue à une reconnaissance de la diversité. La Déclaration reconnaît l'obligation qui incombe à l'Organisation d'aider ses Membres, notamment dans leurs efforts pour instaurer un climat propice au développement économique et social. Elle n'introduit aucune obligation juridique nouvelle et ne crée pas de nouvelles procédures de contrôle. Elle est de nature promotionnelle et repose sur l'assistance aux Etats afin qu'ils respectent et réalisent les principes et droits fondamentaux au travail. La Déclaration constitue donc un nouvel outil complétant l'action normative de l'OIT et elle est fondée sur une approche nouvelle. Elle vise non pas à assurer ou à vérifier la conformité avec des dispositions juridiques, mais à rappeler que les Membres «se sont engagés à travailler à la réalisation des objectifs d'ensemble de l'Organisation, dans toute la mesure de leurs moyens et de leur spécificité».
15. En 1992, l'OIT a commencé à traiter l'une des catégories des principes et droits fondamentaux au travail — l'élimination du travail des enfants — au moyen d'un programme de coopération technique (le Programme international pour l'abolition du travail des enfants — IPEC) qui s'est développé rapidement. En 1996, la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution concernant l'élimination du travail des enfants. Un pas supplémentaire important a été l'adoption en 1999 de la convention (n° 182) et de la recommandation (n° 190) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, qui ont été ajoutées à la liste des normes fondamentales. La convention n° 182 s'est avérée être la convention la plus rapidement ratifiée dans l'histoire de l'OIT. Plusieurs séries de discussions visant à créer un climat de confiance, qui ont eu lieu au Conseil d'administration avant l'étape normative, ont permis de lever certaines des appréhensions qui entouraient le sujet. Au cours des négociations, tous les groupes de mandants ont contribué activement à la formulation du produit final. Ce succès s'explique également par l'accent mis dans la convention n° 182 sur un objectif et un principe, les détails de la mise en œuvre étant laissés à l'appréciation des pays. Cette convention est également conçue de manière à pouvoir bénéficier de l'assistance technique du BIT, sa promotion et son application étant intégrées dans le programme IPEC.

4. Une perspective élargie de l'action normative et de la révision des normes

i) Groupe de travail sur la politique de révision des normes

16. La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail a décidé, à sa réunion qui a eu lieu lors de la 262^e session (mars-avril 1995) du Conseil d'administration, de créer un Groupe de travail sur la politique de révision des normes tripartite qui devait se réunir dès novembre 1995⁸. Depuis lors, le groupe de travail s'est réuni à chacune des sessions de mars et de novembre du Conseil d'administration. Il a entrepris et achevé l'examen cas par cas de la quasi-totalité des conventions et recommandations internationales du travail adoptées avant 1985 et il est actuellement sur

⁸ Document GB.262/PV/REV.

le point d'achever ses travaux⁹. Le Conseil d'administration est donc parvenu à prendre des décisions, concernant 181 conventions et 191 recommandations. Il a été établi que 71 conventions, quatre protocoles et 71 recommandations étaient à jour, 24 conventions et 15 recommandations étaient des instruments à réviser et 54 conventions et 67 recommandations étaient dépassées. Le Conseil d'administration a aussi décidé de demander des informations complémentaires sur la situation relative à 34 conventions et 19 recommandations, tandis que le statu quo a été maintenu à l'égard de 23 autres conventions et 26 recommandations et que seules une convention et une recommandation n'ont fait l'objet d'aucune conclusion. Ces résultats permettent de tirer des enseignements importants sur la façon d'envisager à l'avenir les pratiques normatives de l'OIT et de moderniser les normes existantes.

17. Sur la base d'une proposition émanant de ce groupe de travail, la Conférence internationale du Travail a adopté à sa 85^e session (1997) un amendement de la Constitution de l'OIT permettant à la Conférence internationale du Travail d'abroger toute convention internationale du travail adoptée précédemment et déjà en vigueur, s'il apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation. A la fin de l'année 2001, 69 Etats Membres, dont six Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable, avaient ratifié cet amendement de la Constitution¹⁰. Des procédures ont également été adoptées pour le retrait de conventions qui ne sont pas en vigueur et de recommandations. Conformément aux nouvelles dispositions contenues dans son Règlement, la Conférence peut retirer un instrument avant l'entrée en vigueur de l'amendement de la Constitution. La Conférence a retiré cinq conventions (n^{os} 31, 46, 51, 61 et 66) à sa 88^e session (2000). Elle se prononcera sur le retrait de 20 recommandations (n^{os} 1, 5, 11, 15, 37, 38, 39, 42, 45, 50, 51, 54, 56, 59, 63, 64, 65, 66, 72 et 73) à sa 90^e session (2002). Le retrait de 16 autres recommandations (n^{os} 2, 12, 16, 18, 21, 26, 32, 33, 34, 36, 43, 46, 58, 70, 74 et 96) a été proposé pour la 92^e session (2004) de la Conférence.

ii) Méthodes de sélection des questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence

18. Une autre activité normative a fait l'objet d'un examen approfondi: la méthode de sélection des questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, y compris les questions visant à l'adoption de nouvelles normes ou à la révision de normes existantes. A sa session de mars 1997, le Conseil d'administration a demandé au Bureau de préparer un document contenant un portefeuille de propositions en vue d'une discussion initiale pour la fixation de l'ordre du jour de la Conférence en l'an 2000. Le Directeur général a adressé, en mai 1997, une lettre à l'ensemble des gouvernements des Etats Membres et aux représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs au Conseil d'administration pour solliciter leurs propositions. Un premier portefeuille a été

⁹ En outre, le groupe de travail a procédé, dès le début de ses travaux, lors de la 264^e session du Conseil d'administration, à un échange de vues sur d'autres aspects de la politique normative liée à la révision, des directives concernant le contenu et la forme des conventions, les méthodes visant à faciliter la révision des normes, les délais et périodes de dénonciation pour les conventions, les conditions de leur entrée en vigueur et l'évaluation des normes. Au cours de la 276^e session (nov. 1999) du Conseil d'administration, le groupe de travail a aussi examiné un document détaillé sur les méthodes de révision (document GB.276/LILS/WP/PRS/2).

¹⁰ Cet amendement entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par les deux-tiers des Etats Membres comprenant cinq Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable.

présenté au Conseil d'administration en novembre 1997¹¹. Ce portefeuille a continué d'être enrichi au cours des trois années suivantes.

19. Cette approche présentait des avantages mais aussi des lacunes manifestes. Elle augmentait l'éventail des choix, les gouvernements et les partenaires sociaux proposant une série d'idées nouvelles, et les questions pouvaient être présentées sous la forme d'une liste plus exhaustive de thèmes déjà bien développés ou potentiels. Cependant, les limitations importantes de cette approche sont apparues assez vite: réponses insuffisantes des mandants, manque de cohérence entre réponses individuelles et réponses de groupe, vues fortement contradictoires sur certains thèmes et parfois incapacité du Bureau à répondre aux demandes et à fournir à temps une analyse technique sur les propositions de thèmes à inclure dans le portefeuille. L'expérience a ainsi montré que des solutions différentes étaient souhaitables. L'approche intégrée a été élaborée dans ce contexte.

iii) Approche intégrée

20. Le rapport du Directeur général du BIT à la 87^e session (juin 1999) de la Conférence internationale du Travail, intitulé «Un travail décent», a constitué une étape fondamentale dans le processus de réforme et de modernisation de l'OIT. Le rapport a également abordé la question de savoir «comment renforcer le travail normatif de l'OIT». Il a énuméré un certain nombre d'actions susceptibles de conférer au travail normatif de l'OIT une meilleure image et d'en accroître la pertinence. Bon nombre de ces questions ont été étudiées lorsque que le Conseil d'administration a examiné à sa 279^e session (novembre 2000) une proposition¹² sur une approche intégrée des activités normatives visant à la fois à renforcer la cohérence et la pertinence des normes ainsi que leur promotion et à renforcer leur impact par une utilisation intégrée de l'ensemble des moyens d'action de l'Organisation. Le Conseil d'administration a approuvé la mise en œuvre expérimentale de cette démarche. L'approche intégrée prévoit une meilleure préparation de l'action normative par une analyse exhaustive par le Bureau des normes existantes, de leur synergie, de leurs lacunes, de leur impact ainsi que de l'impact de tous les moyens d'action de l'OIT dans un domaine déterminé. Le rapport du Bureau sur chacun des thèmes sera suivi d'une discussion générale à la Conférence internationale du Travail en vue de parvenir à un consensus sur un plan d'action qui établira les orientations à donner aux futures activités normatives. Outre l'accent qui serait mis sur les moyens d'augmenter l'impact des normes existantes par le biais de la promotion et de la coopération technique, un tel plan d'action comporterait des propositions de normes nouvelles ou de révision de normes en vigueur et d'autres actions normatives appropriées ainsi que des indications sur leurs objectifs et leur contenu. Il s'agit de rendre plus cohérent et de moderniser l'ensemble des instruments de l'OIT ainsi que d'en élargir l'application générale. Le Conseil d'administration a déterminé le premier thème qui fera l'objet d'une approche intégrée, lorsqu'il a décidé en novembre 2000 d'inscrire à l'ordre du jour de la session de la Conférence en 2003 l'examen en profondeur des activités normatives en matière de sécurité et santé au travail. A la présente session, le Conseil d'administration est invité à se prononcer sur les questions à inscrire à l'ordre du jour de la 92^e session (2004) de la Conférence. Les propositions comprennent trois thèmes — le travail des enfants, l'égalité entre hommes et femmes et les travailleurs migrants — qui pourraient se prêter à une approche intégrée.

¹¹ Document GB.270/2.

¹² Document GB.279/4.

iv) Améliorations générales de l'action normative

21. D'autres améliorations possibles de l'action normative ont été évoquées fréquemment au sein du Conseil d'administration depuis 1994, mais n'ont pas fait l'objet d'un document séparé avec des points appelant une décision. Certaines améliorations peuvent être mises en œuvre d'une manière générale dans le cadre de l'élaboration de nouvelles normes ou la révision de normes existantes. Il s'agit notamment d'ajustements à apporter aux dispositions finales types des conventions pour ce qui est de leur entrée en vigueur ou de leur dénonciation. La question de la rédaction des normes et celle de la forme des questionnaires ont également été mentionnées. Il en va de même de la forme des instruments. Il a été avancé qu'une meilleure utilisation des instruments existants, et en particulier des recommandations, était possible, et on a posé la question de savoir si des recommandations autonomes faisant l'objet d'arrangements spécifiques en matière de suivi promotionnel pourraient être élaborées.

5. Examen des mécanismes de contrôle

i) Changements dans la publication des rapports

22. Certains aspects particuliers des activités normatives ont été modifiés à diverses reprises, afin de contribuer à l'amélioration et à l'efficacité accrue de ces activités. Ainsi, en novembre 1996, le Conseil d'administration a examiné des propositions tendant à rationaliser la présentation des résumés des rapports au titre des articles 19, 22 et 35 de la Constitution et a décidé de réaliser des économies en cessant la publication séparée des résumés.

ii) Procédures spéciales de contrôle

23. Certaines des procédures spéciales de contrôle adoptées par l'OIT¹³ n'ont jamais été utilisées (les études spéciales sur la discrimination, adoptées par le Conseil d'administration en novembre 1973, mais jamais invoquées), ou n'ont pas servi depuis très longtemps (la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, dont la dernière réunion remonte à 1991). Certaines autres ont été invoquées à plusieurs reprises mais ne sont pas utilisées régulièrement, en particulier les procédures de plaintes en vertu des articles 26 à 29 de la Constitution qui n'ont été utilisées que dix fois dans l'histoire de l'OIT. L'article 33 de la Constitution, prolongement d'une plainte au titre de l'article 26, a été invoqué pour la première fois en mars 2000, lorsque le Conseil d'administration a recommandé à la Conférence internationale du Travail de prendre plusieurs mesures visant à garantir le respect par le Myanmar des recommandations contenues dans le rapport de la commission d'enquête créée pour examiner le respect par ce pays des obligations qui lui incombent en vertu de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

24. La procédure spéciale dont il est fait très souvent usage est celle qui se rapporte au Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration qui se réunit avant chacune des sessions du Conseil d'administration et gère un grand nombre de plaintes et de réponses. Ce comité est considéré comme l'un des organes de contrôle les plus efficaces et les plus objectifs de

¹³ Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail — Rev.2/1998 — BIT.

l'Organisation. Il étudie actuellement des propositions ayant trait à ses méthodes de travail et rendra compte de ses discussions au Conseil d'administration.

25. Une autre procédure fréquemment utilisée est celle des réclamations soumises en vertu de l'article 24 de la Constitution. La révision des procédures d'examen des réclamations a été inscrite à l'ordre du jour de la 271^e session (mars 1998) du Conseil d'administration. La discussion de cette question devait, d'une part, porter sur les solutions possibles pour faire face à l'augmentation du nombre de réclamations et, d'autre part, examiner le caractère suspensif ou non de la mise en œuvre de la procédure de réclamation par rapport aux procédures régulières de contrôle. Des documents plus détaillés¹⁴ ont été soumis à la Commission LILS lors des 273^e (novembre 1998) et 276^e (novembre 1999) sessions du Conseil d'administration. Au cours des discussions, certaines autres questions relatives aux critères de recevabilité des réclamations et au caractère automatique de la procédure de recevabilité ont également été soulevées. Il a été convenu d'engager une nouvelle discussion sur la question de la confidentialité et d'aborder les autres aspects du problème dans le contexte plus large de la réflexion sur la politique normative de l'Organisation¹⁵. Lors de la 277^e session (mars 2000) du Conseil d'administration, la commission a examiné un document¹⁶ sur la confidentialité des séances et des documents concernant les réclamations. Faute d'un accord sur des modifications à apporter aux procédures de réclamation, le Président a conclu que la discussion sur la question devait être reportée à une session ultérieure¹⁷.

iii) Un examen d'ensemble

26. Le Rapport sur un travail décent et la discussion de ce rapport ont fait entrer les débats du Conseil d'administration sur la politique normative dans une phase nouvelle — un examen d'ensemble axé sur les améliorations possibles des diverses activités normatives de l'OIT. Ces améliorations portent notamment sur l'élaboration des normes ainsi que sur les activités de contrôle, de promotion et d'assistance technique. Des consultations informelles ont eu lieu avec différents groupes du Conseil d'administration avant les sessions de mars et de novembre 2000, ce qui a contribué à dégager un large consensus sur l'objet et le contexte des améliorations possibles des activités normatives.
27. Depuis novembre 1999, la question des améliorations possibles des activités normatives de l'OIT est restée une question importante à l'ordre du jour soit du Conseil d'administration lui-même, soit de sa Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail. Des consultations informelles ont eu lieu avec des représentants des mandants tripartites avant l'élaboration des principaux documents et propositions soumis à la discussion. Les positions de départ et les attentes des différentes parties étaient parfois très divergentes. Un document¹⁸ soumis à la Commission LILS en mars 2000 visait à créer un climat de confiance parmi les mandants tripartites en mettant en place les éléments d'un engagement partagé pour l'amélioration des activités normatives. Il a fourni également une

¹⁴ Documents GB.273/LILS/1 et GB.276/LILS/2.

¹⁵ Document GB.276/10/1.

¹⁶ Document GB.277/LILS/1.

¹⁷ Document 277/11/1.

¹⁸ Document GB.277/LILS/2.

liste de questions spécifiques proposées pour une discussion plus détaillée. Le document ¹⁹ préparé par le Bureau pour la 279^e session (novembre 2000) du Conseil d'administration abordait un large éventail de questions. La première section portait sur une approche intégrée des activités normatives; la deuxième, consacrée aux mécanismes de contrôle, abordait la question de la transparence/cohérence, l'impact et l'efficacité des procédures de contrôle et la charge de travail liée à la soumission des rapports; enfin, la troisième section portait sur d'autres questions, qui pouvaient être traitées dans le cadre du processus d'examen.

- 28.** Lors de discussions antérieures qui avaient eu lieu au Conseil d'administration, plusieurs délégations avaient indiqué qu'il était souhaitable et nécessaire de passer en revue les améliorations possibles des procédures de contrôle existantes et de l'action normative et d'en discuter. L'expérience des discussions concernant les procédures au titre de l'article 24 avaient également mis en évidence la difficulté à aborder des aspects particuliers d'une procédure de contrôle donnée sans envisager l'ensemble des caractéristiques de chaque procédure et la façon dont les divers procédures et mécanismes de contrôle peuvent se compléter et avoir des incidences réciproques. Plusieurs orateurs ont souligné l'importance qu'ils attachent au mandat des organes de contrôle et à leur objectivité.
- 29.** A sa réunion au cours de la 280^e session (mars 2001) du Conseil d'administration, la Commission LILS a examiné les améliorations possibles du système de contrôle de l'OIT ²⁰. Le Conseil d'administration a aussi invité le Directeur général à faire connaître aux organes de contrôle tout commentaire pertinent susceptible de faciliter l'examen de leurs méthodes de travail et l'élaboration de toute proposition qu'eux-mêmes souhaiteraient faire ²¹.
- 30.** En novembre 2001, la Commission LILS a examiné les aménagements au système de rapports concernant les normes ²². Les arrangements actuels, qui avaient été arrêtés en 1993, ont été appliqués à titre expérimental pendant cinq ans et devaient être réexaminés. Le Conseil d'administration a décidé lors de cette discussion de maintenir les cycles respectifs de rapports de deux ans et de cinq ans ainsi que les conventions concernées par chacun de ces cycles. Il a également approuvé le groupement des conventions fondamentales et prioritaires selon l'ordre alphabétique des pays aux fins de la présentation des rapports, ainsi que le principe du groupement de l'ensemble des autres conventions par sujet, également aux fins de la présentation des rapports. Un certain nombre d'autres décisions ont été prises pour rationaliser encore davantage les arrangements en matière de rapports. Le Conseil d'administration a aussi décidé de promouvoir une coopération par le biais d'accords sur des programmes d'assistance pays par pays, pour résoudre les problèmes d'application des conventions et les questions connexes et a invité le Directeur général à engager de nouvelles consultations sur le renforcement de la participation tripartite au niveau national.

¹⁹ Document GB.279/4.

²⁰ Document GB.280/LILS/3.

²¹ Document GB.280/12/1.

²² Document GB.282/LILS/5.

31. Parmi les questions soulevées par certaines délégations figure celle de l'interprétation des conventions internationales du travail. Un document²³ soumis à la Commission du règlement et de l'application des conventions et recommandations lors de la session de mai 1993 du Conseil d'administration se référait à l'origine des discussions sur l'interprétation et examinait les perspectives offertes par l'article 37(2) de la Constitution. Il exposait la façon dont les problèmes d'interprétation avaient été réglés jusque-là et examinait ensuite, si, et dans quelle mesure la création du tribunal prévu à l'article 37(2) pourrait ajouter un élément utile. C'est la question du rôle de la commission d'experts dans les questions d'interprétation qui avait alors donné lieu à ce débat. Plus récemment, des demandes controversées à l'effet d'obtenir du Bureau des interprétations officielles mettent en évidence la nécessité pour le Conseil d'administration d'examiner de façon plus approfondie la question de l'interprétation des conventions de l'OIT.

6. La voie à suivre

32. Comme le présent document l'a montré, beaucoup a été fait depuis que l'actuel débat d'orientation sur les questions normatives a commencé au milieu des années quatre-vingt-dix. L'amélioration est un processus continu qui ne peut à aucun moment être considéré comme terminé. Il est néanmoins proposé que le Conseil d'administration précise les tâches qui restent à accomplir pendant l'actuel processus d'examen, compte tenu des thèmes abordés au cours des huit dernières années.
33. A la lumière des opinions exprimées par les mandants durant le processus de consultation, une large communauté de vues semble se dégager sur les éléments possibles d'un plan de travail qui couvrira les questions non encore traitées. Les paragraphes ci-après déterminent ces éléments, qui ont tous fait l'objet de discussions depuis 1994, et même antérieurement pour certains d'entre eux. Il serait également utile de définir les priorités dans le temps. La préparation d'une étude approfondie sur un thème spécifique exigeant du travail et des ressources, il conviendra peut-être de traiter les différents thèmes par étapes. A des fins de planification et de préparation, le Conseil d'administration pourrait centrer son attention, à chacune de ses prochaines sessions, sur l'un des thèmes identifiés jusqu'à ce que la liste en soit épuisée. L'interdépendance entre les différents thèmes sera prise en considération selon le cas.
34. L'approche intégrée vise à améliorer différents aspects des activités normatives de l'OIT. Grâce aux enseignements tirés de la mise en œuvre de cette approche, la nécessité d'examiner plus en détail certaines procédures spécifiques devrait ressortir notamment de la première discussion générale fondée sur une approche intégrée qui aura lieu à la 91^e session (juin 2003) de la Conférence. Des propositions seront présentées à cet égard en fonction des besoins.
35. Pour ce qui est des procédures régulières de contrôle, la présentation de rapports au titre de l'article 22 de la Constitution vient d'être débattue en profondeur. Les décisions qui ont été adoptées à ce sujet à la dernière session du Conseil d'administration devraient être réexaminées après une période de cinq ans. Le regroupement des instruments est présenté en vue d'une discussion séparée par la Commission LILS au cours de la présente session du Conseil d'administration.
36. En ce qui concerne le fonctionnement de la Commission de l'application des normes de la Conférence et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et

²³ Document GB.256/SC/2/2.

recommandations, l'attention de ces commissions a été attirée sur les discussions qui ont lieu au sein du Conseil d'administration. La commission d'experts a créé, à sa dernière session, une sous-commission chargée d'envisager les améliorations pouvant être apportées à ses méthodes de travail. Il est fort probable que le résultat de cet examen figurera dans la partie générale du rapport de la commission d'experts et sera examiné par la Commission de la Conférence à une session future de la CIT. Le Comité de la liberté syndicale étudie également des propositions concernant ses procédures. Les résultats de cette analyse seront inclus dans des rapports qui seront présentés ultérieurement au Conseil d'administration. Lors des discussions qui ont lieu au sein de ces organes de contrôle en ce qui concerne leurs méthodes de travail, toute question ayant été soulevée par les mandants au Conseil d'administration peut être abordée. Tout sujet qui appellerait une discussion au Conseil d'administration pourrait, en temps voulu, faire l'objet de nouveaux documents.

37. Les procédures de plaintes en vertu des articles 26 à 29 de la Constitution ont soulevé très peu de commentaires, et aucune proposition ne semble avoir été formulée à l'effet de les réviser.
38. Dans une décision prise précédemment par le Conseil d'administration, les activités promotionnelles ont été désignées comme un domaine qui devrait faire l'objet d'un examen approfondi à un stade ultérieur. Cet examen pourrait inclure la sensibilisation, la formation et l'assistance technique, ainsi que la coopération. L'Agenda pour un travail décent et l'introduction de la budgétisation stratégique à l'OIT peuvent contribuer à améliorer l'interaction des diverses activités de l'Organisation ayant une dimension normative et leur impact réel sur le terrain. Cette question pourrait être le thème d'un document qui sera présenté à la session de novembre 2002 du Conseil d'administration.
39. S'agissant des procédures de réclamations en vertu de l'article 24, les questions soulevées mais non encore réglées portent principalement sur la procédure et les critères de recevabilité. La Commission LILS a précédemment reporté les discussions et décisions sur le sujet, vu qu'il lui paraissait difficile de traiter des aspects particuliers d'une seule procédure de contrôle. Un examen approfondi pourrait être effectué pour mieux saisir le cadre constitutionnel et l'évolution historique de la procédure; son rapport avec les autres procédures de contrôle en droit et dans une pratique en évolution; le fonctionnement du règlement spécial adopté par le Conseil d'administration sur le sujet; enfin, les possibilités de parvenir à une meilleure coordination et à une plus grande efficacité globale. La préparation d'un document en vue d'une nouvelle discussion au Conseil d'administration, probablement dans le courant de 2003, donnera lieu à de nouvelles consultations avec les mandants.
40. Les paragraphes 5 e), 6 d), 7 b) iv) et 7 b) v) de l'article 19, relatifs à la mise en œuvre des conventions non ratifiées et des recommandations, ainsi que l'article 22 de la Constitution, offrent à l'OIT une base pour broser un tableau général des aspects pertinents de la législation et de la pratique dans les Etats Membres. Les études d'ensemble de la commission d'experts et leurs discussions à la Commission de l'application des normes de la Conférence reposent sur ces dispositions. Diverses opinions ont été exprimées sur la façon de mieux utiliser ces dispositions constitutionnelles. Un examen approfondi et une discussion sur les procédures et produits visés dans ces paragraphes de l'article 19 pourraient être engagés afin d'en mieux comprendre l'origine et l'évolution. Une telle étude pourrait envisager également de nouvelles améliorations à apporter à la possibilité, prévue par l'article 19, de demander la soumission de rapports. Des consultations avec les mandants aideraient également le Bureau à préparer un document sur ce thème.
41. Plusieurs observations ont été formulées sur le contenu, la rédaction et la préparation des conventions et des recommandations. A cet égard, trois sujets peuvent se prêter à des discussions plus approfondies:

- a) les questions relatives aux dispositions finales des conventions pourraient être abordées dans le cadre d'une discussion séparée à la Commission LILS afin d'examiner les différentes options qui se présentent en ce qui concerne les conditions d'entrée en vigueur et de dénonciation des conventions;
 - b) la rédaction des textes des conventions et recommandations pourrait être améliorée si le Bureau, les commissions techniques et le Comité de rédaction utilisaient, tout au long de processus de rédaction et d'édition, un code des meilleures pratiques rédactionnelles, approuvé par le Conseil d'administration. Le Conseil d'administration pourrait examiner plus à fond l'opportunité et le coût de l'élaboration d'un tel code;
 - c) une autre question que le Conseil d'administration peut examiner est celle de l'amélioration de la façon dont sont formulés les questionnaires prévus aux articles 38 1) et 39 1) du Règlement de la Conférence. Ces questionnaires, qui sont adressés aux mandants lors de l'élaboration de nouvelles normes, déterminent très largement la structure et le contenu final du texte. L'adoption d'une procédure de consultations des Membres, plus proche de celle qui est utilisée pour la négociation de textes internationaux dans d'autres organisations, peut également être étudiée.
- 42.** Ces questions ont été soulevées ces derniers temps sans être débattues en profondeur. Le Bureau est disposé à aborder ces trois thèmes dans un seul document, ou séparément, selon ce que souhaitera le Conseil d'administration. Un document pourrait être présenté à l'une des sessions de la Commission LILS en 2003.
- 43.** La pratique actuelle concernant l'interprétation des normes peut également faire l'objet d'un nouvel examen. Les questions de savoir qui peut demander une interprétation des conventions de l'OIT et quels organes sont habilités à établir des interprétations, ainsi que la nature de ces interprétations, pourraient être abordées. Au cours des consultations qui ont eu lieu avant cette session du Conseil d'administration, des vues divergentes ont été exprimées sur la nécessité d'entamer une discussion sur ce thème et sur le degré de priorité de cette discussion. D'aucuns ont fait valoir que la Constitution est claire au sujet de l'interprétation des conventions et que les opinions juridiques émises par le Bureau ne remplacent pas les interprétations officielles. Les consultations informelles ont fait apparaître les différents niveaux d'intérêt que suscite la question, mais ont aussi montré la nécessité de poursuivre la réflexion avant que les différents groupes soient prêts à exprimer une position sur la possibilité d'examiner ultérieurement cette question. Si ce thème est retenu, le Bureau pourra élaborer, à un stade ultérieur de l'examen, un document d'information sur la pratique actuelle concernant l'interprétation des conventions.
- 44.** Un plan de travail pourrait prévoir des études séparées à préparer par le Bureau sur chacun des thèmes mentionnés aux paragraphes 37 à 41 ci-dessus, de sorte qu'un document sur chacun de ces thèmes soit soumis à une session du Conseil d'administration dans les deux à trois prochaines années.
- 45. *Le Conseil d'administration voudra sans doute:***
- a) *demander au Bureau de préparer, pour sa session de novembre 2002, un document sur l'assistance technique et les activités promotionnelles en matière normative; et*

- b) déterminer les domaines et aspects des activités normatives qui devraient faire l'objet de nouvelles discussions et établir un calendrier provisoire.*

Genève, le 19 février 2002.

Point appelant une décision: paragraphe 45.