



DIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapports de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail**Premier rapport: Questions juridiques***Table des matières*

	<i>Page</i>
I. Améliorations possibles des activités normatives de l'OIT: articles 19, 24 et 26 de la Constitution	1
II. Pratiques suivies pour la préparation des conventions internationales du travail	6
a) Code de bonnes pratiques rédactionnelles	6
b) Questionnaire – Articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail.....	8
III. Règlement de la Conférence internationale du Travail: Modalités pratiques d'examen, à la 92 ^e session (juin 2004) de la Conférence, du rapport global établi en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.....	9
IV. Le rôle de la Commission de vérification des pouvoirs	11

1. La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail s'est réunie le 11 novembre 2003. Son bureau était constitué comme suit:

Président: M. G. Corres (gouvernement, Argentine)

Vice-président employeur: M. B. Boisson

Vice-président travailleur: M. U. Edström

I. **Améliorations possibles des activités normatives de l'OIT: articles 19, 24 et 26 de la Constitution**

2. La commission était saisie d'un document¹ contenant certaines propositions relatives à des améliorations possibles des procédures d'examen de la mise en œuvre des instruments non ratifiés adoptés par la Conférence (article 19 de la Constitution) et de l'application des conventions ratifiées (articles 24 et 26).
3. Le Conseiller juridique a rappelé que, compte tenu des difficultés d'obtenir l'entrée en vigueur d'amendements à la Constitution, il y a lieu de se pencher plutôt sur la modification des pratiques, dont la Conférence et le Conseil d'administration sont les maîtres, à condition que tous les organes de l'Organisation concernés par les propositions soient pleinement consultés et que le consensus le plus large possible puisse se dégager en leur faveur.
4. Les membres de la commission ont exprimé leur accord sur le fait que des amendements constitutionnels sont actuellement difficilement envisageables. Les membres employeurs et travailleurs ont en outre précisé que, pour eux, l'amélioration des activités normatives de l'OIT ne peut consister qu'en un renforcement du système et non en un affaiblissement. Le membre du gouvernement du Nigéria, au nom du Groupe de l'Afrique, a partagé ce point de vue, en ajoutant qu'il est cependant nécessaire de tenir compte du niveau d'avancement différent des pays Membres de l'Organisation dans ce contexte. De leur côté, les membres employeurs ont estimé que le document traite de questions touchant au cœur de l'activité de l'OIT et que l'amélioration des procédures devrait se faire en tenant compte des vues de tous les mandants.
5. La représentante du gouvernement des Etats-Unis, s'exprimant au nom du groupe des pays industriels à économie de marché (PIEM), a rappelé que le document présenté par le Bureau se situe dans le cadre d'un processus de réformes qui a commencé en 1994 et dont l'objectif est d'accroître l'efficacité, la transparence, la visibilité et la cohérence de l'activité normative de l'OIT, sans pour autant réduire le niveau de protection des travailleurs. Aussi, il serait souhaitable de disposer, lors d'une prochaine session du Conseil, d'un document cataloguant, d'une manière succincte et conviviale, les mesures adoptées et les améliorations introduites jusqu'à présent au cours de ce processus. Les membres employeurs et travailleurs ont appuyé cette demande. Les membres employeurs ont indiqué que cela ne devrait pas interrompre le processus de réflexion sur les améliorations possibles des activités normatives de l'OIT, mais devrait en revanche fournir des orientations pour favoriser le suivi des décisions et des propositions issues du processus. A cet égard, ils ont souligné que le document devra aussi indiquer clairement

¹ Document GB.288/LILS/1.

les sujets qui n'ont pas encore été examinés. Les membres travailleurs ont demandé que ce document n'ait pas pour effet de rouvrir des débats clos.

6. Le représentant du gouvernement de l'Inde, s'exprimant au nom du Groupe de l'Asie-Pacifique, a également rappelé le cadre plus large dans lequel se situe le débat. A son avis, le système de rapports devrait être allégé dans son ensemble, afin notamment de ne pas pénaliser les pays ayant ratifié de nombreuses conventions.

Procédures relatives aux normes adoptées par la Conférence (article 19)

Soumission aux autorités compétentes

7. Pour les membres travailleurs, l'obligation de soumission aux autorités compétentes constitue l'une des caractéristiques fondamentales de l'OIT. Bien que la ratification de conventions ne soit pas obligatoire, la soumission dans les brefs délais prévus peut être considérée comme un premier pas vers la ratification en ce qu'elle permet de bénéficier d'une dynamique favorable à celle-ci, les fonctionnaires impliqués dans l'adoption étant encore au fait du sujet, alors qu'il est plus difficile de rouvrir la question plusieurs années après. De l'avis des travailleurs, un simple rapport envoyé aux parlements nationaux ne suffit pas à remplir l'obligation de soumission s'il n'est pas assorti de propositions concrètes. Les commissions tripartites nationales ont un rôle à jouer dans la soumission aux autorités compétentes, conformément aux dispositions de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. Le respect de l'obligation de soumission est contrôlé par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Néanmoins, le Bureau devrait intervenir auprès des gouvernements pour rappeler cette obligation et, le cas échéant, fournir une assistance technique. Les membres travailleurs, soutenus par le représentant du gouvernement de l'Inde, au nom du Groupe de l'Asie-Pacifique, ont appuyé les propositions figurant au paragraphe 12 du document du Bureau.
8. Les membres employeurs ont également appuyé les propositions faites au paragraphe 12 du document. Ils ont rappelé qu'il existe une incohérence entre, d'une part, la participation très active des gouvernements au processus d'adoption d'une convention et, d'autre part, leur comportement lorsqu'il s'agit par la suite de ratifier l'instrument en question. Il faut trouver des moyens d'encourager les gouvernements à avoir une attitude plus cohérente à cet égard. L'une des possibilités serait de renforcer les obligations découlant de l'article 19 de la Constitution et d'inviter les gouvernements qui ont voté en faveur de l'adoption d'une convention mais qui ne l'ont pas ratifiée à motiver leur position, par exemple deux ans après l'adoption de l'instrument. Il en résultera peut-être un peu plus de réalisme dans les débats de la Conférence. Il est demandé au Bureau d'étudier les différents moyens d'atteindre cet objectif.
9. Les membres travailleurs ont objecté que cette suggestion pourrait limiter le soutien de certains Membres pour l'adoption de la convention. Les délégués à la Conférence ne sont pas toujours en mesure d'exclure avec certitude que le texte ne se heurterait pas à des obstacles d'ordre interne dans leur pays. Par ailleurs, un Membre peut vouloir soutenir un texte qui ne s'appliquerait pas sur son territoire en votant pour une convention pertinente pour d'autres pays.
10. La représentante du gouvernement de l'Equateur, s'exprimant au nom du groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), a considéré que les dispositions pertinentes de l'article 19 devraient être appliquées d'une manière plus rationnelle, afin d'assurer une meilleure promotion et visibilité aux normes adoptées par la Conférence. Le représentant

du gouvernement de la France a partagé cet avis. La représentante du gouvernement de l'Equateur a en outre suggéré que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations puisse, compte tenu de sa compétence en la matière, donner des indications concernant les moyens d'assurer le respect de l'obligation de soumission.

11. Au nom des PIEM, la représentante du gouvernement des Etats-Unis a exprimé des doutes quant à la nécessité de se pencher sur la question de la soumission aux autorités compétentes. Le représentant du gouvernement de l'Ethiopie a considéré que les propositions faites dans le document à ce sujet représenteraient une charge trop lourde pour les pays en développement. Le représentant du gouvernement de la France a attiré l'attention sur la difficulté de conclure l'étude d'impact de l'éventuelle ratification d'une convention et d'impliquer les partenaires sociaux, conformément à la convention n° 144, dans les délais requis.
12. Le représentant du gouvernement de l'Allemagne a décrit les difficultés rencontrées par son gouvernement dans le passé pour respecter les délais de soumission de l'article 19, dues à la nécessité d'impliquer les partenaires sociaux et les Etats constitutifs de l'Etat fédératif, voire, dans certains cas, les institutions européennes. Ces difficultés ont été résolues au moyen d'une nouvelle procédure comportant, dans un premier temps, une simple information du Parlement, et seulement plus tard, à la suite des consultations nécessaires, la soumission d'une proposition. L'orateur n'a pas approuvé la proposition que le Bureau assure la promotion de la soumission auprès des Parlements, faite au paragraphe 12 du document, qui lui semble aller au-delà des obligations de l'article 19.
13. Le représentant du gouvernement de la Fédération de Russie a fait remarquer que le respect des délais de soumission suppose aussi que le texte officiel soit disponible rapidement dans la langue du pays. Il a en outre considéré que la proposition figurant au paragraphe 12 du document de promouvoir la soumission aux autorités compétentes auprès des Parlements nationaux eux-mêmes doit être clarifiée étant donné qu'une telle démarche ne peut être utile qu'après réception de l'instrument par le Parlement concerné. La représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran a même considéré que cette proposition pourrait impliquer une violation par l'Organisation du principe de non-ingérence dans les affaires internes des Etats. Le représentant du gouvernement de la France a considéré que des activités de promotion visant les Parlements nationaux seraient envisageables en mettant à profit les relations de l'OIT avec l'Union interparlementaire.
14. En réponse aux préoccupations exprimées, le Conseiller juridique a précisé la proposition contenue au paragraphe 12 du document. La référence à la promotion «auprès des protagonistes eux-mêmes» ne signifie pas que le Bureau propose d'entreprendre des activités de promotion directement auprès des Parlements nationaux, mais de s'appuyer sur les accords avec l'Union interparlementaire et avec le Parlement latino-américain (PARLATINO) pour attirer l'attention sur l'obligation générale de soumission prévue dans la Constitution de l'OIT et sur l'importance qu'elle revêt dans le dispositif normatif de l'OIT.
15. Enfin, tous les membres qui se sont exprimés à ce sujet sont favorables à une révision du mémorandum de 1958. La représentante du gouvernement du Brésil a souhaité que le rôle des gouvernements soit précisé.

Rapports demandés par le Conseil d'administration

16. Les membres travailleurs ont souligné l'importance des études d'ensemble. Ils sont d'avis que le Bureau devrait fournir une assistance technique dans ce contexte, avis partagé par le représentant du gouvernement de l'Inde, au nom du Groupe de l'Asie-Pacifique, qui a par

ailleurs souligné l'utilité de l'article 19 à des fins promotionnelles, notamment pour identifier les obstacles à la ratification.

17. Le représentant du gouvernement du Nigéria, s'exprimant au nom du Groupe de l'Afrique, et les représentants des gouvernements de l'Italie et de l'Afrique du Sud ont reconnu la souplesse de l'article 19 quant à l'utilisation des rapports demandés, étant entendu qu'il appartient au Conseil d'administration de bien préciser dans chaque cas le type d'information qu'il recherche. Le représentant de la Jamahiriya arabe libyenne a toutefois demandé que les réponses aux rapports ne puissent être exploitées à des fins inappropriées. Appuyé par la représentante du gouvernement du Brésil, il a considéré que la forme des rapports et des formulaires pourrait être améliorée.

Procédures relatives aux conventions ratifiées – procédure de réclamation (articles 24, 25 et 26, paragraphe 4)

18. En réponse à une question de plusieurs membres sur le rapport entre la procédure de réclamation et l'article 26 de la Constitution, le Conseiller juridique a rappelé que le déclenchement d'office par le Conseil d'administration de la procédure de plainte, conformément au paragraphe 4 de l'article 26, est l'une des issues possibles de la procédure de réclamation au cas où le Conseil n'est pas satisfait de la réponse du gouvernement mis en cause.

Transparence de la procédure

19. Les membres travailleurs et le représentant du gouvernement de l'Allemagne ont estimé que, s'il y a réellement une augmentation du nombre des réclamations – aucun chiffre n'a été fourni –, cette tendance n'aurait rien de négatif compte tenu de l'augmentation du nombre de Membres de l'Organisation, du nombre des ratifications et de la meilleure connaissance des procédures.
20. Le représentant du gouvernement de l'Inde, au nom du Groupe de l'Asie-Pacifique, et le représentant du gouvernement du Nigéria, au nom du Groupe de l'Afrique, ont demandé que soient améliorés la transparence et le caractère équitable des procédures en cause. La représentante du gouvernement de l'Equateur, s'exprimant au nom du GRULAC, a soutenu cette demande, tout en souhaitant que les rapports des comités tripartites restent néanmoins confidentiels, ce qui n'empêcherait pas une plus grande transparence en ce qui concerne leur fonctionnement. Le Bureau pourrait présenter un nouveau document sur cette question.

Conditions de recevabilité

21. En ce qui concerne la condition de recevabilité liée au caractère professionnel de l'organisation qui dépose la réclamation, les membres employeurs et travailleurs et le représentant du gouvernement de l'Italie ont souhaité que la définition d'«organisation professionnelle» appliquée aux fins de cette procédure soit aussi claire que celle utilisée par le Comité de la liberté syndicale. Le représentant du gouvernement de l'Ethiopie et la représentante du gouvernement de l'Equateur, s'exprimant au nom du GRULAC, ont également appelé de leurs vœux une définition claire, la dernière précisant que le Conseil d'administration pourrait développer des critères différents de ceux utilisés par le Comité de la liberté syndicale.

22. S'agissant de l'organe habilité à prendre une décision sur l'application des conditions de recevabilité, les membres employeurs souhaiteraient laisser cette décision entièrement au bureau du Conseil d'administration, sauf en cas de désaccord entre ses membres, auquel cas la décision appartiendrait au Conseil. Pour les membres travailleurs, la question concernant la nature professionnelle d'une organisation pourrait être tranchée par le bureau du Conseil, mais pas celle concernant la précision du point qui fait l'objet de la réclamation, qui devrait revenir au Conseil lui-même. La représentante du gouvernement de l'Equateur, s'exprimant au nom du GRULAC, a suggéré d'explorer la possibilité d'instituer un comité tripartite permanent chargé exclusivement d'examiner la recevabilité des réclamations reçues. Les membres employeurs ont noté cette suggestion avec intérêt et ont demandé au Bureau d'examiner la question. Les membres travailleurs ont considéré qu'un tel comité ne serait pas utile et que l'examen de la recevabilité doit être laissé au bureau du Conseil, au sein duquel le tripartisme est bien assuré.
23. Le représentant du gouvernement de la Jamahiriya arabe libyenne a considéré que certaines réclamations ne devraient pas être recevables si elles n'ont pas fait auparavant l'objet de recours internes devant les instances compétentes du pays concerné. Cependant, l'introduction d'une telle condition de recevabilité nécessiterait des amendements à l'article 24 de la Constitution, qui ne prévoit pas l'épuisement des voies de recours internes.

Caractère répétitif

24. La représentante du gouvernement de l'Equateur, s'exprimant au nom du GRULAC, a émis l'opinion que le principe de la chose jugée (*res judicata*) n'est pas applicable dans le cadre de la procédure de réclamations du fait que les organes de contrôle, fondés sur le principe du dialogue tripartite, n'ont pas la fonction de dire le droit.
25. De nombreux intervenants, y compris les membres employeurs, ont considéré qu'il faut éviter que des réclamations à caractère répétitif occupent le Conseil d'administration. Les travailleurs ont regretté qu'aucun chiffre n'ait été fourni quant au nombre de réclamations pouvant être considérées comme répétitives. Ils se sont demandé si des réclamations répétitives ne constituent pas parfois le seul moyen d'attirer l'attention sur des violations persistantes de conventions et sur l'insuffisance du suivi des décisions du Conseil.
26. Les intervenants, y compris les employeurs, ont généralement approuvé la deuxième solution proposée au paragraphe 29 du document du Bureau, à savoir la possibilité de reporter l'examen de la réclamation dans l'attente du rapport de la commission d'experts. Les membres travailleurs ont accepté cette proposition à condition qu'ils puissent être assurés que la commission d'expert examinera l'affaire en question au fond.

Prescription

27. Les membres employeurs et le représentant du gouvernement de l'Italie ont considéré que le Comité de la liberté syndicale ait adopté un principe de bon sens fondé sur la constatation qu'il sera très difficile, voire impossible, à un gouvernement de répondre de manière détaillée à des événements qui remontent loin dans le passé. Aussi, le Conseil d'administration devrait envisager de développer un principe similaire applicable aux réclamations.

Suivi des décisions du Conseil

28. Plusieurs orateurs ont souligné l'importance d'une assistance technique fournie par le Bureau pour aider les gouvernements à se conformer aux décisions du Conseil. Les membres travailleurs ont suggéré que, dans leur rapport au Conseil, les comités tripartites pourraient rappeler aux gouvernements concernés que de l'assistance technique du Bureau est à leur disposition. Le membre gouvernemental de la Jamahiriya arabe libyenne a regretté que l'assistance technique demandée régulièrement par des Membres dans le cadre de la Commission d'application des normes de la Conférence n'ait pas été fournie. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a souhaité que l'assistance technique ne soit pas imposée mais fournie seulement à la demande du gouvernement.
29. Les membres employeurs ont demandé que le Bureau prépare une proposition d'amendements possibles aux dispositions pertinentes du règlement d'application de l'article 24 pour une future session de la commission, tandis que les membres travailleurs ont considéré qu'il n'est pas nécessaire de réviser ce texte.

Procédures relatives aux conventions ratifiées – procédure de plainte (articles 26 à 29 et 30 à 34)

30. Un consensus général s'est dégagé en faveur de l'idée qu'aucune réforme de la procédure de plainte n'est nécessaire.
31. *La commission recommande au Conseil d'administration de demander au Bureau qu'il prépare pour sa 289^e session (mars 2004) un document prenant en compte toutes les opinions exprimées au cours du débat et qu'il propose, en mettant en évidence le consensus atteint, des amendements concrets.*

II. Pratiques suivies pour la préparation des conventions internationales du travail

a) Code de bonnes pratiques rédactionnelles

32. La commission était saisie d'un document² contenant des informations complémentaires sur la proposition relative à la préparation des conventions internationales du travail, en particulier en ce qui concerne l'élaboration d'un code de bonnes pratiques rédactionnelles, conformément à la demande du Conseil d'administration à sa 286^e session (mars 2003)³.
33. Le Conseiller juridique, présentant le document, a précisé que, selon le calendrier proposé, l'achèvement des travaux est prévu pour la fin de 2004 afin qu'un projet final puisse être soumis à la 292^e session du Conseil d'administration (mars 2005). Pour ce qui est de l'évaluation du coût de cette opération, la proposition de budget faite au paragraphe 9 du document a été légèrement révisée à la hausse (105 000 dollars E.-U.), comme indiqué

² Document GB.288/LILS/2/1.

³ Document GB.286/13/1, paragr. 43.

dans un document⁴ soumis pour examen à la Commission du programme, du budget et de l'administration.

34. Les membres employeurs ont dit approuver la proposition d'emploi des termes «recueil» (*digest*) ou «manuel» (*handbook*) de bonnes pratiques rédactionnelles, ces deux termes traduisant mieux la volonté d'élaborer un document souple et non contraignant. Ils sont revenus sur la nécessité que ces bonnes pratiques rédactionnelles soient d'abord examinées par un groupe tripartite d'experts, après la tenue de consultations appropriées avec leurs groupes respectifs, avant d'être soumises pour examen au Conseil d'administration. Ils ont en outre souligné qu'il importe que le texte soit conforme tant sur la forme que sur le fond dans les deux langues de rédaction faisant foi.
35. Les membres travailleurs ont dit être favorables à la proposition, selon le calendrier arrêté par le Bureau, dans la mesure où le document qui en découlera pourra servir de «manuel». Ils ont proposé, pour ce qui est de faciliter la traduction du document, que le Bureau ne s'en tienne pas seulement aux deux langues de rédaction faisant foi, mais prenne aussi des dispositions en ce sens pour l'espagnol.
36. Les représentantes des gouvernements du Mexique et du Brésil ont appuyé la proposition, estimant que le document pourra servir de guide au Comité de rédaction de la Conférence. Elles ont appuyé la proposition des membres travailleurs pour ce qui est de l'espagnol, et celle tendant à ce que des dispositions soient prises pour la publication du document en espagnol, en sus des deux autres langues.
37. Le représentant du gouvernement du Nigéria, s'exprimant au nom du Groupe de l'Afrique, a approuvé la proposition. Il a ajouté que la question de l'intitulé du document pourra faire l'objet d'une décision lors d'une réunion tripartite d'experts, et que le budget devra être examiné de près.
38. Les membres employeurs ont demandé confirmation au Bureau que les dispositions finales des conventions internationales du travail, question examinée par la commission à sa dernière réunion, en mars⁵, feront l'objet d'un autre document et seront par conséquent discutées à une session ultérieure du Conseil d'administration.
39. ***En conséquence, la commission recommande au Conseil d'administration de demander au Bureau d'élaborer un projet final sur les bonnes pratiques rédactionnelles en vue de le soumettre à sa 292e session (mars 2005) et, sous réserve de la recommandation de la Commission du programme, du budget et de l'administration, de convoquer à cette fin une réunion tripartite d'experts en 2004.***

⁴ Document GB.288/PFA/14/2.

⁵ Document GB.286/13/1, paragr. 45-47.

b) Questionnaire – Articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail

40. La commission était saisie d'un document⁶ contenant des informations complémentaires sur la proposition relative aux questionnaires préparés en vertu des articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail.
41. Les membres employeurs ont dit être déçus que le document représente un retour en arrière dans la discussion qui a eu lieu à la dernière réunion de la commission, en mars 2003⁷. Rappelant l'importance des questionnaires, ils ont toutefois appelé l'attention sur certains aspects démotivants, à savoir que les questionnaires sont généralement trop longs et détaillés et appellent des réponses par oui ou par non, sans prévoir la possibilité d'une réponse plus approfondie. Leur préparation pourrait être améliorée si, avant de les soumettre au Conseil d'administration, les différents groupes étaient consultés à leur sujet. Ainsi, l'efficacité des travaux lors des sessions de la Conférence internationale du Travail pourrait être accrue. Les membres employeurs ont ajouté que ces consultations pourraient se faire dans le cadre de réunions préparatoires avec les groupes et ont demandé au Bureau de réexaminer cette possibilité. En outre, les membres employeurs ont estimé que l'inclusion d'un projet d'instrument en annexe aux questionnaires risque d'influer sur les réponses potentielles.
42. Les membres travailleurs, faisant observer qu'il sera nécessaire d'amender les articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail pour que le Bureau puisse envoyer les questionnaires directement aux organisations d'employeurs et de travailleurs, ont dit être acquis à la proposition relative à l'accès en ligne aux questionnaires. A cet égard, deux questions devront être réglées, à savoir si seules les organisations les plus représentatives auront un droit d'accès, et qui décidera d'octroyer ce droit. Les membres travailleurs ont en outre fait part de leur accord quant à la conduite d'une enquête sur les Etats Membres qui ont ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, en vue de déterminer le nombre de Membres qui ont effectivement mis en place des procédures garantissant la tenue de consultations tripartites en bonne et due forme. Ils ont demandé au Bureau de rechercher combien de Membres parmi les 110 qui ont ratifié la convention ont créé des comités tripartites de l'OIT, qui devraient s'occuper des réponses aux questionnaires. Ils ont dit être d'accord pour que le Bureau poursuive les travaux en la matière, afin d'améliorer la forme et le contenu des futurs questionnaires et, dans la mesure du possible, d'en permettre l'accès en ligne, en plus des versions imprimées. Les membres travailleurs ont dit approuver la pratique consistant à inclure un projet préliminaire indicatif et ont demandé une aide pour la formation à dispenser aux fonctionnaires concernés des ministères du Travail.
43. La représentante du gouvernement du Mexique a dit souscrire à l'idée que les organisations d'employeurs et de travailleurs puissent avoir accès en ligne aux questionnaires, précisant toutefois que seuls les gouvernements doivent communiquer une réponse au Bureau, et ce pour deux raisons, à savoir, d'une part, que cela garantira la tenue de consultations tripartites effectives et, d'autre part, que les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs aux gouvernements aideront ces derniers à soumettre des réponses éclairées.

⁶ Document GB.288/LILS/2/2.

⁷ Document GB.286/13/1, paragr. 32-38.

44. Le représentant du gouvernement de l'Allemagne a demandé des explications quant à la portée des propositions figurant aux paragraphes 8 et 9 et pour savoir si elles s'appliquent aux instruments qui seront examinés dans le cadre d'une seule discussion par opposition à ceux qui font l'objet d'une deuxième discussion et, partant, des répercussions que cela aura sur l'approche intégrée. Selon lui, hormis le fait que les questionnaires sont longs et détaillés, aucun changement fondamental n'est nécessaire.
45. Le représentant du gouvernement du Nigéria, s'exprimant au nom du Groupe de l'Afrique, a dit être d'avis qu'un examen de la forme et du contenu des questionnaires est nécessaire et que des efforts doivent être faits pour obtenir davantage de réponses. Il a souligné que les consultations tripartites sont la pierre angulaire du Bureau et que, si les questionnaires sont envoyés directement aux organisations d'employeurs et de travailleurs, cela ne fera que perturber le processus. Il a demandé des explications au sujet du paragraphe 11 du document.
46. Les membres employeurs et la représentante du gouvernement du Brésil ont dit être favorables à l'idée que les questionnaires puissent être disponibles en ligne, et que des consultations aient lieu préalablement à l'envoi de ces questionnaires.
47. Le Conseiller juridique, répondant aux questions soulevées à propos des deux documents, a expliqué que l'expérience montre, comme il ressort du paragraphe 11 du document, que l'inclusion dans un questionnaire d'un texte qui pourrait constituer la base d'un instrument ne limite pas, dans la pratique, la procédure d'amendement. Il a par ailleurs précisé que le Bureau reste à disposition pour d'autres consultations sur la question des dispositions finales des conventions internationales du travail.
48. *En conséquence, la commission recommande au Conseil d'administration d'inviter le Bureau à poursuivre les consultations sur les pratiques relatives aux questionnaires préparés en vertu des articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail, afin que les conclusions qui en seront tirées puissent être examinées à une session ultérieure du Conseil d'administration.*

III. Règlement de la Conférence internationale du Travail: Modalités pratiques d'examen, à la 92^e session (juin 2004) de la Conférence, du rapport global établi en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail

49. La commission était saisie d'un document⁸ proposant d'examiner les modalités d'examen du rapport global prévues dans l'annexe de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail au vu de l'expérience acquise à l'occasion de l'examen des troisième et quatrième rapports globaux aux 90^e et 91^e sessions de la Conférence en 2002 et 2003, et de dire s'il convient d'utiliser les mêmes arrangements sans changement pour la 92^e session de la Conférence ou si des modifications devraient être apportées, par exemple en vue d'élargir la discussion thématique par rapport à la discussion générale.

⁸ Document GB.288/LILS/3.

- 50.** En présentant le document, le directeur exécutif du Secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail rappelle que le fonctionnement de la Conférence internationale du Travail sera examiné la semaine prochaine par le Conseil d'administration⁹. En conséquence, toutes les propositions faites par la commission au sujet du rapport global devront être considérées dans le cadre de cette discussion et, ensemble, elles pourront constituer la base d'un document qui pourrait être soumis à la commission pour examen à la prochaine session du Conseil d'administration (mars 2004). Le directeur exécutif a déclaré attendre avec intérêt toutes les suggestions de la commission de même que les consultations futures en la matière.
- 51.** Les membres employeurs ont déclaré que tout examen du fonctionnement de la Conférence internationale du Travail devrait inclure le rapport global et ont estimé que les propositions, y compris les nouvelles modalités, devraient être soumises à la prochaine session du Conseil d'administration à la suite de consultations avec les groupes. Ainsi, la commission pourra tirer parti des enseignements apportés par le premier cycle du rapport global.
- 52.** Les membres travailleurs, rappelant que le rapport global constitue l'un des deux mécanismes de suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, ont exprimé l'espoir que le rapport global qui sera discuté à la prochaine session de la Conférence (juin 2004) contiendra tous les faits et donnera une image précise de la situation. Ils ont noté que les participants ont jugé la discussion interactive positive, mais des mesures restent nécessaires pour accroître la participation et faire en sorte que les participants consacrent une plus grande attention aux réponses aux questions posées plutôt que de saisir l'occasion pour faire une déclaration. Des consultations préalables avec les secrétariats des travailleurs et des employeurs et les coordonnateurs régionaux permettraient peut-être de faire ressortir les points à discuter.
- 53.** Le représentant du gouvernement de la Norvège, s'exprimant au nom des PIEM, a encouragé le Bureau à envisager d'autres formules concernant la forme, la structure et le contenu lors de la préparation des propositions pour la session suivante du Conseil d'administration, vu que la manière dont le rapport global a été abordé au cours des deux dernières Conférences (2002 et 2003) n'a pas permis de procéder à une réelle discussion interactive. Il a avancé un certain nombre de propositions permettant d'aller dans ce sens: des tables rondes de taille plus réduite; des thèmes spécifiques; et des discussions animées par un modérateur. Les conclusions de ces groupes interactifs pourraient alors être présentées sous la forme d'un rapport à un groupe d'experts qui pourrait être résumé par le président. Par ailleurs, avec l'achèvement du premier cycle du rapport global, une évaluation d'ensemble de la procédure de suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail pourrait être incluse dans les propositions. Cela permettrait de procéder à une évaluation des progrès et des bonnes pratiques, d'identifier les doubles emplois et les emplois répétitifs et d'améliorer le rapport coût/efficacité et le taux de présentation de rapports. Des experts-conseillers pourraient participer à cette évaluation. En procédant ainsi, le prochain cycle pourrait être simplifié, comporter des objectifs identifiés, bénéficier d'une plus grande crédibilité et afficher plus de transparence. Priorité devrait également être donnée à la coopération technique.
- 54.** Le représentant du gouvernement de l'Inde, s'exprimant au nom du Groupe de l'Asie-Pacifique, a pris note du document du Bureau et a approuvé les discussions interactives, pour autant qu'elles permettent un dialogue constructif et ne constituent pas un simple mécanisme de présentation de rapports. Il a également estimé que les

⁹ Document GB.288/4/1.

propositions devraient être soumises à la prochaine session du Conseil d'administration, y compris les méthodes pour renforcer la participation aux niveaux supérieurs.

55. Tout en souscrivant à la fois aux déclarations faites au nom du groupe des PIEM et du Groupe de l'Asie-Pacifique, le représentant du gouvernement du Japon a déclaré attacher une plus grande importance à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail dans la mesure où elle a permis d'accroître le nombre de ratifications des conventions fondamentales.
56. Le représentant du gouvernement du Brésil a demandé des informations complémentaires sur le nombre de pays où des activités de coopération technique sur la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ont été menées. Il a ajouté que le rapport global pourrait être mieux étudié s'il était publié plus tôt.
57. Les membres travailleurs ont réitéré l'importance du rapport global, ce dernier ayant abouti à un accroissement du nombre de ratifications des conventions fondamentales. Le rapport global sert à rendre compte de la situation dans le monde et il ne faudrait pas en diminuer la valeur en le limitant aux exemples positifs. Il permet en outre de déterminer les besoins en matière de coopération technique.
58. Le directeur exécutif du Secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail a rappelé que la forme du rapport global est établie par le suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Le but du rapport global est d'offrir une image dynamique relative à chaque catégorie de principes et droits fondamentaux observée au cours des périodes quadriennales écoulées, de rendre compte des expériences qui serviront de base pour évaluer l'efficacité de l'assistance apportée par l'Organisation; enfin, il sert de plan d'action pour les activités futures.
59. *La commission recommande donc au Conseil d'administration d'inviter le Bureau à préparer, pour sa 289e session (mars 2004), un document précisant, à la lumière des points de vue exprimés par la commission, les arrangements ad hoc tant réglementaires que pratiques nécessaires à l'examen du rapport global qui seront proposés pour adoption à la 92e session de la Conférence.*

IV. Le rôle de la Commission de vérification des pouvoirs

60. La commission était saisie d'un document préparé à la demande du Conseil d'administration à sa 286^e session (mars 2003), ce dernier s'étant attaché d'urgence, à la demande pressante de la Conférence internationale du Travail à sa 90^e session (juin 2002), à examiner l'efficacité du mécanisme qui permet à la Commission de vérification des pouvoirs d'exercer son mandat.

Améliorations pratiques du fonctionnement de la Commission de vérification des pouvoirs

61. Les membres employeurs approuvent l'orientation générale du document. Ils sont notamment favorables à l'idée de joindre une brochure d'information claire et concise à la lettre de convocation à la Conférence ou au *Mémoire*. En ce qui concerne la création d'une banque de données, il suffirait que seules les années récentes soient prises en compte, ce qui permettrait de rendre le coût de l'opération acceptable. Quant à la question du temps limité dont dispose la commission pour mener à bien ses activités, il importe que

les gouvernements respectent le délai prévu et présentent les pouvoirs de leurs délégations quinze jours au minimum avant l'ouverture de la Conférence. Quant à la présentation des objections, le délai pourrait être fixé de manière absolue, pour autant qu'il soit possible de tenir compte de certaines exceptions. Il importerait toutefois que le délai ne soit pas aussi court que celui qui est prévu pour les réunions régionales; il faut en effet du temps pour pouvoir contacter les organisations d'employeurs et obtenir les informations nécessaires. De ce point de vue, un délai de quarante-huit heures après l'ouverture de la Conférence semblerait convenable.

- 62.** Les membres travailleurs sont convaincus que la Commission de vérification des pouvoirs a un rôle véritablement central à jouer pour assurer le bon fonctionnement du tripartisme à la Conférence internationale du Travail et que, de ce point de vue, des améliorations s'imposent d'urgence, comme il ressort de la demande même que la Conférence a adressée au Conseil d'administration pour le prier de se saisir de la question. Etant donné qu'il est extrêmement improbable qu'une proposition d'invalidation ait quelque chance de succès, sachant qu'il faudrait qu'elle soit adoptée en séance plénière à la majorité qualifiée des deux tiers, les membres travailleurs sont favorables à des solutions extraconstitutionnelles, qui viseraient à améliorer concrètement le fonctionnement de la Commission de vérification des pouvoirs. Ils approuvent également la proposition concernant la réalisation d'une brochure d'information pour éclairer les gouvernements sur les conditions dans lesquelles doivent être effectuées les désignations à la Conférence, car ils estiment que les informations fournies par le *Mémoire* sont à cet égard insuffisantes. De même, la création d'une banque de données pourrait se révéler utile. En ce qui concerne le délai pour la présentation des protestations, ils estiment que la proposition formulée au paragraphe 15 n'est pas praticable et que l'organisation des réunions régionales n'est pas applicable à la Conférence. De ce fait, les travailleurs sont favorables à la mise en œuvre, à titre d'essai, de la proposition formulée dans le paragraphe 13. Plusieurs conditions essentielles devront être remplies pour assurer la réussite de cette initiative: il faudra que les gouvernements respectent scrupuleusement le délai de présentation des pouvoirs; il faudra indiquer la position des délégués et des conseillers; enfin, la liste devra être consultable en ligne pour des raisons de transparence.
- 63.** Les représentants des gouvernements des Etats-Unis, de l'Italie, du Mexique, de la Norvège, de l'Allemagne et du Nigéria – ce dernier s'exprimant au nom du Groupe de l'Afrique – se sont exprimés sur cette question. Tous les orateurs sont d'avis que le fonctionnement de la Commission de vérification des pouvoirs devrait être amélioré. La représentante des Etats-Unis a indiqué que la Commission de vérification des pouvoirs gagnerait en efficacité en faisant mieux connaître ses activités. Les brochures d'information dont il est question dans le paragraphe 9 pourraient se révéler utiles à cet égard. Pour que l'examen des objections puisse être effectué plus rapidement, les représentants des Etats-Unis, de l'Italie et du Mexique souhaitent que le délai de présentation de ces objections soit fixé non pas en fonction de la publication de la liste des délégations, mais selon des modalités comparables à celles qui sont prévues dans le règlement des réunions régionales. Ce règlement permet de prendre en considération les présentations tardives, pour autant que le retard soit dûment justifié. Le représentant du gouvernement du Nigéria a ajouté qu'il conviendrait d'encourager les gouvernements à répondre, mais que, dans de nombreux cas, l'obtention des informations requises dépend des organisations d'employeurs et de travailleurs, d'où la nécessité d'instituer le dialogue social.
- 64.** Les membres travailleurs ont exprimé une fois encore leur inquiétude à propos de la proposition du paragraphe 15 concernant l'imposition d'un délai fixe pour la présentation des pouvoirs au Bureau et ont confirmé leur soutien à la proposition formulée au paragraphe 13 du document.

La rationalisation des fonctions de contrôle et de suivi

65. Les membres employeurs approuvent le principe d'après lequel certaines objections pourraient être renvoyées au Comité de la liberté syndicale, mais sous réserve de deux garanties: la première, qu'il y ait unanimité au sein de la Commission de vérification des pouvoirs; la seconde, que toute proposition de saisie du Comité de la liberté syndicale soit entérinée par la Conférence. En outre, les cas graves seraient signalés à l'attention de la Conférence, le gouvernement concerné étant invité à faire rapport l'année suivante lors de la présentation de ses pouvoirs, sur les mesures qu'il aura prises.
66. Les membres travailleurs ont réaffirmé qu'ils préfèrent que, dans les cas d'atteinte grave à la liberté syndicale, la Commission de vérification des pouvoirs soit autorisée à saisir le Comité de la liberté syndicale. Pour éviter les abus, cette mesure pourrait être subordonnée à certaines conditions: que le cas n'ait pas déjà été examiné par le Comité de la liberté syndicale, qu'il y ait plein accord au sein de la Commission de vérification des pouvoirs et, enfin, que la proposition soit entérinée par la Conférence. Ils se sont également déclarés favorables à la mise en place d'un mécanisme qui permettrait à la Commission de vérification des pouvoirs d'examiner les suites données à ses recommandations antérieures dans des cas graves et répétés, comme il est précisé au paragraphe 23, sans toutefois que soient nécessairement appliquées les garanties définies au paragraphe 20.
67. La représentante du gouvernement des Etats-Unis s'est déclarée favorable à la poursuite de l'étude d'un mécanisme qui permettrait à la Commission de vérification des pouvoirs de saisir le Comité de la liberté syndicale. Elle a donc approuvé la proposition qui a été formulée, à savoir que le Conseil d'administration invite le Comité de la liberté syndicale à examiner les conséquences pratiques des cas qui lui seront signalés par la Commission de vérification des pouvoirs. L'oratrice souhaite également, si les trois groupes en conviennent, que la Commission de vérification des pouvoirs soit en mesure d'examiner les suites données à ses recommandations dans les cas graves et répétés, ce qui contribuerait à l'efficacité de son action.
68. Selon le représentant du gouvernement de l'Italie, une telle mesure n'aurait que peu de conséquences pour le Comité de la liberté syndicale, puisqu'il apparaît que la grande majorité des situations soumises à l'examen de la Commission de vérification des pouvoirs font déjà l'objet de procédures de la part du comité. Il a par conséquent approuvé la proposition, sous réserve qu'elle soit adoptée à l'unanimité et approuvée par la Conférence. Une telle mesure permettrait notamment d'éviter que le comité et la commission ne parviennent à des conclusions contradictoires.
69. La représentante du gouvernement du Mexique n'est pas favorable à ce que le règlement du Comité de la liberté syndicale autorise la Commission de vérification des pouvoirs à saisir le comité.

Aménagement des moyens d'action existants

70. Les membres employeurs ont approuvé les propositions figurant aux paragraphes 25 à 30 du document.
71. Les membres travailleurs ont émis l'avis que les moyens d'action dont les groupes respectifs disposent ne peuvent être modifiés que pour permettre à un délégué qui s'estime lésé de faire appel à la Commission de vérification des pouvoirs plutôt qu'à la Commission de proposition. Ils sont donc en désaccord avec la proposition figurant au paragraphe 29 du document, car elle empiète sur la souveraineté des groupes.

Mandat de la Commission de vérification des pouvoirs en matière de délégations incomplètes

72. Les membres employeurs se sont prononcés en faveur d'un élargissement du mandat de la commission à l'examen des objections concernant l'absence volontaire de désignation par un gouvernement d'un délégué des employeurs ou des travailleurs. Le délai pour ces objections serait le même que pour les autres objections. Il serait également utile de donner de la publicité au fait que des gouvernements ont failli à leurs obligations. L'orateur a aussi rappelé que les rôles joués par les délégués et conseillers à la Conférence devraient être déterminés par les fonctions qu'ils exercent au niveau national, afin d'assurer qu'ils ont été correctement désignés.
73. De l'avis des membres employeurs et travailleurs, le mandat de la Commission de vérification des pouvoirs devrait être élargi à l'examen des protestations relatives aux délégations incomplètes à la Conférence.
74. Les représentants des gouvernements de l'Italie et du Mexique se sont déclarés favorables à l'élargissement du mandat de la Commission de vérification des pouvoirs pour qu'elle puisse examiner les objections concernant les délégations incomplètes. La représentante du gouvernement du Mexique a ajouté que le rôle des participants non affectés à une commission devrait faire l'objet d'un examen.
- 75. *En conséquence, la commission recommande au Conseil d'administration de demander au Bureau de préparer un document pour sa 289e session (mars 2004) en vue de permettre à la Conférence d'appliquer, à titre expérimental, les mesures décidées par la commission.***

Genève, le 14 novembre 2003.

Points appelant une décision: paragraphe 31;
 paragraphe 39;
 paragraphe 48;
 paragraphe 59;
 paragraphe 75.