



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Réunions d'experts: objet, fonction et enseignements tirés

Introduction

1. A la suite d'observations formulées au nom du groupe des PIEM, à la 288^e session du Conseil d'administration, quant au fait que les réunions d'experts se distinguaient de moins en moins des réunions sectorielles tripartites, le Bureau a été invité à préparer un rapport sur les réunions d'experts pour examen par la commission¹.

Historique

2. Le Conseil d'administration a organisé des réunions d'experts périodiquement pendant un bon nombre d'années, puis sur un rythme plus soutenu depuis cinq à dix ans (voir tableau 1). Il s'agit généralement de réunions restreintes (entre cinq et dix participants par groupe) chargées d'une mission très précise, à savoir conseiller le Bureau et le Conseil d'administration sur une question bien délimitée – dans le cadre du mandat qui leur est confié par le Conseil. Certaines de ces réunions formulent des recommandations et des orientations générales relatives aux activités en cours ou futures de l'OIT alors que d'autres adoptent des recueils de directives pratiques ou des textes similaires en vue d'une publication ultérieure. Le présent rapport porte sur ce dernier type de réunions.
3. Les réunions d'experts en question révisent et modifient un projet de texte préparé par le service compétent du Bureau et adoptent un recueil de directives pratiques ou un document similaire portant sur un secteur économique particulier, une catégorie de travailleurs donnée ou un aspect technique du travail. Les recueils de directives pratiques n'ont pas force obligatoire mais fournissent des orientations pratiques, qui pourront porter par exemple sur la façon d'améliorer la sécurité et la santé des travailleurs du secteur considéré. Par le passé, ces recueils ont surtout porté sur des questions relatives à la santé et la sécurité au travail.

¹ Document GB.288/13, paragr. 19 *d*).

Evolution des réunions d'experts

4. Juste avant la seconde guerre mondiale et juste après, le Conseil d'administration a autorisé le Bureau à publier et à communiquer aux autorités des Etats Membres des «règlements types» contenant des informations scientifiques et techniques qui fournissaient des recommandations techniques mais n'avaient pas force obligatoire. L'appellation «recueil de directives pratiques» s'est imposée par la suite.
5. Pendant une période limitée à compter de 1974, afin d'alléger la charge de travail du Conseil d'administration, la pratique consistant à présenter l'intégralité du texte des recueils de directives pratiques a été abandonnée. Les recueils ont désormais été publiés par le Bureau, avec communication au Conseil d'administration². Cependant, afin de mieux souligner l'importance des recueils, il a été décidé par la suite que le Conseil d'administration devrait les approuver avant publication.
6. Certains recueils de directives pratiques sont accompagnés d'un «guide», qui fournit des renseignements sur la manière d'assurer son application. Les guides ne sont pas approuvés formellement par la réunion d'experts et ne sont pas non plus présentés au Conseil d'administration. Il arrive cependant qu'ils soient examinés par une réunion d'experts ou un groupe de consultants invités à formuler des remarques générales avant leur publication définitive.
7. Les textes intitulés «principes directeurs» ne sont pas définis précisément et tiennent à la fois du recueil de directives pratiques et du guide. Cependant, à tous les égards, les principes directeurs, dès lors qu'ils sont adoptés par une réunion d'experts et font l'objet d'une communication au Conseil d'administration, sont assimilables à des recueils de directives pratiques. Les principes directeurs portent fréquemment sur une question ne nécessitant pas un examen au plan international ou sur un aspect moins technique que ceux qui font l'objet de recueils de directives pratiques³.
8. Voilà ce qu'étaient jusqu'aux années quatre-vingt les réunions d'experts. Elles étaient réservées aux experts, qui étaient installés par ordre alphabétique, selon leur nom, pour souligner qu'ils agissaient en tant qu'experts indépendants.
9. Progressivement, les experts ont été autorisés à se faire accompagner par des conseillers techniques (privés de droit de vote dans un premier temps), et les invitations adressées aux organisations du système des Nations Unies, par exemple, n'ont plus été limitées à un observateur particulier.
10. A partir du début des années quatre-vingt-dix, les experts ont été installés par groupe et les experts du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs ont commencé à s'exprimer par l'intermédiaire d'un porte-parole. L'organisation de réunions de groupe préliminaires le premier jour a ouvert la voie à la tenue de réunions de groupe quotidiennes, une tendance qui vaut aussi depuis peu pour les experts gouvernementaux. Pour des raisons financières, ces réunions ont parfois lieu aux dépens de séances plénières.

² Document GB.208/21/13, paragr. 11.

³ C'est le cas notamment des *Principes techniques et éthiques de la surveillance de la santé des travailleurs* (1997), des *Principes directeurs de l'OIT concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail* (2001) et du texte intitulé *Sécurité et santé dans le secteur de la démolition des navires: Principes directeurs pour les pays d'Asie et la Turquie* (2004).

Différences entre les réunions d'experts et les réunions sectorielles

11. Le Règlement pour les réunions sectorielles ne s'applique pas aux réunions d'experts⁴. La note de l'article 1 du règlement se lit comme suit: «Le présent règlement ne s'applique [pas] aux réunions d'experts, colloques ou séminaires – qui fonctionnent sans règlement – [...]»⁵. Toutefois, si nécessaire, les règles et procédures généralement acceptées pour les réunions de l'OIT servent de guide.
12. Compte tenu de l'évolution rappelée ci-dessus, il existe toutefois des points communs importants entre les réunions sectorielles et les réunions d'experts. En effet, on procède dans les deux cas à la désignation d'un président et de porte-parole, à l'organisation de réunions de groupe avec interprétation et à la mise en place de groupes de travail, et les groupes employeur et travailleur ont un secrétariat. Enfin, un rapport sur la discussion est adopté quel que soit le type de la réunion.
13. C'est donc par la nature de leurs résultats que ces réunions se distinguent avant tout. Alors que les réunions sectorielles adoptent des conclusions, voire des résolutions relatives aux mesures à prendre pour assurer leur application, les réunions d'experts adoptent des recueils de directives pratiques (ou des principes directeurs) qui figurent parmi les instruments proposés par l'OIT pour assurer la réalisation du principe du travail décent.

Procédure

Thèmes

14. Dans le cas des réunions d'experts, la formulation et le suivi des propositions de thèmes se font selon des modalités très diverses, ponctuelles et non coordonnées, et ce sont des départements différents qui prennent l'initiative de telles propositions. Ainsi, il est arrivé à plusieurs reprises que des résolutions adoptées par des réunions sectorielles débouchent sur des recueils de directives pratiques, dont certains ont été élaborés dans le cadre du Programme des activités sectorielles et d'autres par ce qui est aujourd'hui *SafeWork*. Dans d'autres cas, des thèmes ont été proposés au moment de l'élaboration du budget à la suite de discussions avec des mandants. Ainsi, le recueil de directives pratiques publié récemment sur la question du VIH/SIDA dans le monde du travail découle directement d'une résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail.

Communication pour observations

15. Avant la tenue d'une réunion d'experts, des exemplaires du projet de texte qu'il est prévu d'examiner sont communiqués à l'ensemble des Etats Membres ou à certains d'entre eux, pour observations, observations pouvant y compris être formulées par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Généralement, les observations reçues en retour sont

⁴ Voir le document SM/1996/SO (*Réunions sectorielles*).

⁵ On lit également ce qui suit au paragraphe 27 du titre IX (*Organisation des travaux*) de la partie intitulée *Caractéristiques générales des réunions sectorielles*: «L'organisation des travaux des réunions sectorielles (à l'exception des réunions d'experts et des séminaires) est déterminée par le Règlement adopté par le Conseil d'administration [...]».

résumées par le Bureau et distribuées sous cette forme aux experts à leur arrivée à Genève. Le texte intégral des observations est également tenu à disposition. Il est tenu compte de ces observations de façon plus ou moins poussée selon la dynamique de la réunion. A l'heure actuelle, les projets de texte sont aussi disponibles sur Internet. Il a été question par le passé d'adopter les recueils de directives pratiques à l'issue d'une procédure de «double discussion», possibilité écartée en définitive pour des raisons de coût et de délai.

Choix des experts

- 16.** Il est considéré que les experts «[...] siègent à titre personnel [...] et agissent et s'expriment à titre d'experts, et non à titre de représentants d'un gouvernement, d'un groupe ou d'autres intérêts»⁶. Il y a généralement le même nombre d'experts de chacun des trois groupes. Ils sont choisis par le Conseil d'administration sur recommandation de son bureau et après consultation du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs, ainsi qu'il convient. Les délégations tripartites nationales d'experts ont été peu nombreuses dans l'histoire.
- 17.** La désignation des experts doit respecter les critères suivants:
- a) «assurer le plus haut niveau possible de qualification pour l'ensemble de la réunion [...];
 - b) assurer une représentation équilibrée des différentes parties du monde et des différents points de vue [...];
 - c) assurer l'utilisation la plus complète et la mieux appropriée des connaissances et de l'expérience disponibles dans les milieux employeurs et les milieux travailleurs»⁷.
- 18.** Dans le cas des experts désignés par les gouvernements, le Bureau a parfois demandé des renseignements sur la compétence technique et l'expérience du candidat. Cette procédure ne s'applique pas dans le cas des experts désignés par le groupe des employeurs ou le groupe des travailleurs. Il a été question par le passé d'exiger que plusieurs personnes soient proposées pour chaque siège d'expert à pourvoir, ce qui aurait permis une sélection, mais cette formule n'a jamais été appliquée.

Président

- 19.** Comme c'est le cas d'autres réunions du BIT, le président est choisi parmi les experts désignés par les gouvernements, un système qui a parfois laissé à désirer, notamment lorsque les experts étaient réunis en petit nombre. Une telle solution revient en effet à priver le groupe gouvernemental de l'une de ses voix. En outre, on ne peut dans ce cas attendre du président qu'il participe aussi pleinement à la réunion en qualité d'expert. La

⁶ Extrait d'un texte approuvé par le Conseil d'administration à sa 180^e session (mai-juin 1970) et reproduit dans le document suivant: Conférence internationale du Travail, 54^e session, Genève, 1970, *Compte rendu des travaux* (Genève, BIT, 1971), Annexe D (*Divers*), Rapport du Groupe de travail du Conseil d'administration du Bureau international du Travail sur la structure de l'OIT, III, composition des réunions d'experts et des listes de conseillers établies par le Conseil d'administration, paragr. 260, p. 47.

⁷ Idem.

formule adoptée récemment, qui consiste à désigner un président compétent mais extérieur au groupe des experts, semble avoir donné satisfaction.

Approbation par le Conseil d'administration

20. Après adoption du nouveau recueil de directives pratiques ou des nouveaux principes directeurs, le texte correspondant, ainsi qu'un rapport de la réunion, est présenté au Conseil d'administration pour qu'il autorise le Directeur général à publier le texte adopté par les experts.

Promotion

21. Une fois le nouveau recueil ou les nouveaux principes directeurs publiés, que ce soit sur papier ou sur Internet, le BIT promeut leur utilisation, notamment en organisant des ateliers tripartites nationaux et, si possible, en faisant en sorte que le texte soit traduit dans des langues autres que l'anglais, l'espagnol ou le français. Ainsi, dans le cas du recueil de directives pratiques et des principes directeurs devant être examinés en 2005, des ressources ont déjà été allouées pour des activités de promotion, et les experts seront invités à communiquer leur point de vue sur les modalités à retenir à cet égard⁸.

Enseignements tirés

Atouts des réunions d'experts

22. Les réunions d'experts ont contribué à l'élaboration de recommandations techniques pratiques, complètes et spécialisées sur un certain nombre de sujets. Les textes issus de telles réunions – tels que les recueils de directives pratiques – peuvent constituer un élément clé de la nouvelle approche des activités sectorielles s'ils mettent l'accent sur la promotion et l'application. Beaucoup de gouvernements ont indiqué s'être servis des recueils de directives pratiques – qui n'ont pourtant pas force obligatoire – comme modèles pour la législation et la pratique nationales⁹. En outre, des éléments de certains de ces recueils ont été intégrés dans des conventions collectives. Cependant, si le Bureau ne cherche pas véritablement à les promouvoir, y compris en assurant leur traduction dans des langues autres que les trois principales, ces textes risquent bien de n'être jamais diffusés ni utilisés largement. Dans le cas du recueil et des principes directeurs devant être examinés en 2005, des ressources ont déjà été affectées aux efforts de promotion.

Préparation

23. Désigner les experts quatre mois au moins avant la date de la réunion devrait permettre de favoriser les échanges entre les intéressés avant leur rencontre, que ce soit à titre individuel ou à l'échelle du groupe ou de la région, notamment si le Bureau encourage une telle

⁸ Il s'agit du recueil de directives pratiques révisé sur la sécurité et l'hygiène dans l'industrie du fer et de l'acier et de principes directeurs concernant l'inspection du travail dans la foresterie.

⁹ Conférence internationale du Travail, 91^e session, juin 2003, *Compte rendu provisoire* n° 22, paragr. 10.

pratique. Cependant, les échanges de points de vue, discussions sur certains aspects et propositions de solutions qui ont lieu avant le début d'une réunion serviront tout au plus à accélérer l'examen formel du projet de texte. Dans le cas des deux réunions d'experts prévues en 2005, le Bureau s'enquerra des personnes désignées et enverra les invitations longtemps à l'avance.

Choix des experts

24. Le Bureau associe fréquemment des experts à l'élaboration des projets de texte. Il fera en sorte que les groupes soient informés du nom des personnes déjà mises à contribution de la sorte, afin qu'ils puissent envisager de les inviter.
25. L'expérience a montré que le recours à un expert à ce stade facilitait la résolution des problèmes techniques.

Président

26. La désignation d'un président extérieur au groupe d'experts est une formule qui a donné satisfaction, pour autant que l'ensemble des experts aient été consultés au préalable et que le président ainsi désigné soit compétent pour la question à l'examen.

Thèmes des réunions d'experts

27. A cet égard, le paragraphe 9 des conclusions de la discussion sur les activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail (91^e session de la Conférence internationale du Travail, juin 2003) établit ce qui suit: «La sécurité et la santé au travail sont un domaine dans lequel les techniques évoluent constamment. Les instruments de haut niveau à élaborer devraient dès lors se concentrer sur les principes de base. Les prescriptions qui risquent le plus de devenir obsolètes devraient faire l'objet d'orientations détaillées sous forme de recueils de directives pratiques et de principes directeurs à caractère technique. Le BIT devrait mettre au point une méthodologie pour la mise à jour systématique de ces recueils et principes directeurs.» Un tel processus pourrait dans une certaine mesure contribuer à ce que les aspects politiques soient discutés de façon préliminaire, ce qui laisserait le champ libre à la discussion des aspects techniques pendant la réunion d'experts. En attendant la définition de modalités adaptées, la pratique qui veut que les thèmes des réunions d'experts soient choisis à l'issue de discussions au sein de la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes devrait permettre de réaliser cet objectif, du moins pour ce qui touche aux thèmes particuliers à un secteur.

Mesures à prendre

28. La commission voudra sans doute établir ce qui suit:
 - a) lorsque le Conseil d'administration décide qu'une réunion d'experts sera organisée, il conviendrait de signaler expressément quel est son objectif précis et quel sera le rôle des experts des autres types de réunions; en particulier, les personnes nommées comme membres d'une réunion d'experts devraient agir et s'exprimer à titre d'experts, et non à titre de représentants d'un gouvernement, d'un groupe ou d'autres intérêts;

- b) les candidats à une réunion d'experts devraient communiquer au Bureau des informations sur leur expérience et leurs qualifications, par l'intermédiaire des groupes, le cas échéant, afin que la réunion dispose d'un niveau de compétence aussi élevé que possible;
 - c) le Bureau devrait inviter des personnes-ressources à participer aux réunions d'experts, notamment lorsque les intéressés ont été associés à l'élaboration des projets de texte devant être examinés par la réunion;
 - d) la liste des candidats à une réunion d'experts devrait avoir été arrêtée au moment où le projet de texte est disponible afin de favoriser au maximum les consultations entre experts avant la tenue de la réunion;
 - e) il conviendrait de désigner un président extérieur connaissant bien le secteur, avant la date de la réunion et en consultation avec les experts;
 - f) lorsque la tenue d'une réunion d'experts est décidée, il conviendrait d'affecter d'emblée des ressources à la traduction des recueils de directives pratiques ou principes directeurs et à des activités visant à promouvoir leur usage au plan national;
 - g) le Bureau devrait passer en revue les recueils de directives pratiques et principes directeurs existants et, le cas échéant, proposer un programme de révision pour les exercices à venir.
- 29.** La commission est invitée à prendre note du présent rapport et à formuler ses observations sur les mesures à prendre proposées.

Genève, le 10 février 2004.

Document soumis pour discussion.

Annexe

Tableau 1. Réunions d'experts (1993-2003)¹ [version non définitive]

Dates ¹	Titre de la réunion	Titre de la publication ²
28 sept. - 5 oct. 1993	Réunion d'experts sur la prévention des accidents à bord des navires en mer et dans les ports	<i>Prévention des accidents à bord des navires en mer et dans les ports</i> (1996)
11-19 oct. 1993	Réunion d'experts sur le temps de travail ³	
16-20 mai 1994	Réunion d'experts sur la sécurité et la santé des travailleurs de l'industrie électronique ³	
3-11 oct. 1994	Réunion d'experts sur l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles	<i>Enregistrement et déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles</i> (1996)
21-25 nov. 1994	Réunion tripartite d'experts sur la sécurité sociale et la protection sociale: égalité de traitement des hommes et des femmes ³	
23-31 janv. 1995	Réunion tripartite d'experts sur la prise en charge des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme sur le lieu de travail	<i>Prise en charge des questions d'alcoolisme et de toxicomanie sur le lieu de travail</i> (1996)
22-26 mai 1995	Réunion d'experts sur la législation coopérative ³	
1 ^{er} -7 oct. 1996	Réunion d'experts sur la protection de la vie privée des travailleurs	<i>Protection des données personnelles des travailleurs</i> (y compris des observations) (1997)
21-25 avril 1997	Réunion tripartite d'experts sur les activités futures de l'OIT dans le domaine des migrations ³	
2-9 sept. 1997	Réunion d'experts sur la surveillance de la santé des travailleurs	<i>Principes techniques et éthiques de la surveillance de la santé des travailleurs</i> (1998)
23-30 sept. 1997	Réunion d'experts sur la sécurité et la santé dans les travaux forestiers	<i>Sécurité et santé dans les travaux forestiers</i> (1998)
27 sept. - 2 oct. 1999	Réunion d'experts sur l'inspection du travail et le travail des enfants ³	
27 janv. - 2 fév. 1999	Réunion d'experts sur les facteurs ambiants sur le lieu de travail	<i>Les facteurs ambiants sur le lieu de travail</i> (2001)
15-19 mai 2000	Réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection ³	
17-26 janv. 2000	Réunion d'experts sur la sécurité dans l'utilisation des laines isolantes	<i>Sécurité dans l'utilisation des laines isolantes en fibres vitreuses synthétiques</i> (laine de verre, laine de roche et laine de laitier) (2000)

¹ Il n'a pas été tenu compte des réunions d'experts sur les statistiques du travail qui n'entraient pas dans le cadre du présent document.

Dates ¹	Titre de la réunion	Titre de la publication ²
19-27 avril 2001	Réunion d'experts sur les principes directeurs de l'OIT concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail	<i>Principes directeurs de l'OIT concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail</i> (2001)
14-22 mai 2001	Réunion tripartite d'experts sur le VIH/SIDA et le monde du travail	<i>Le VIH/SIDA et le monde du travail</i> (2001)
28 août - 4 sept. 2001	Réunion d'experts sur la sécurité et la santé dans les industries de métaux non ferreux	<i>La sécurité et la santé dans les industries de métaux non ferreux</i> (2003)
3-12 oct. 2001	Réunion tripartite d'experts sur la gestion du handicap sur le lieu de travail	<i>La gestion du handicap sur le lieu de travail</i> (2002)
6-8 mai 2002	Réunion d'experts sur les conditions de travail et de vie des gens de mer à bord de navires immatriculés sur les registres internationaux	«Déclaration commune» annexée au rapport final de la réunion d'experts (document MEWLCS/2002/8)
2-4 sept. 2003	Réunion d'experts sur les normes du travail pour le secteur de la pêche ³	
7-14 oct. 2003 (Bangkok)	Réunion tripartite interrégionale d'experts en matière de sécurité et de santé dans le dépeçage des navires pour certains pays d'Asie et pour la Turquie	<i>Sécurité et santé dans le secteur de la démolition des navires: Principes directeurs pour les pays d'Asie et la Turquie</i> ⁴ (à paraître en 2004)
8-15 oct. 2003	Réunion d'experts chargée de mettre au point un recueil de directives pratiques sur la violence et le stress au travail dans le secteur des services, en tant que menace pour la productivité et le travail décent	<i>La violence au travail dans le secteur des services et les mesures visant à combattre ce phénomène</i> (à paraître en 2004)
8-17 déc. 2003	Réunion tripartite d'experts sur la sûreté, la sécurité et la santé dans les ports	<i>La sûreté dans les ports</i> (à paraître en 2004) <i>La sécurité et la santé dans les ports</i> ⁵ (à paraître en 2004)

Notes: ¹ Sauf indication contraire, toutes ces réunions ont eu lieu à Genève. ² Sauf indication contraire fournie par le titre (principes directeurs par exemple), il s'agit dans tous les cas de recueils de directives pratiques. ³ La réunion a formulé des conseils quant aux mesures à prendre. ⁴ La Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes a encore ce titre à l'examen. ⁵ Recueil OIT/OMI.