



PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Améliorations possibles des activités
normatives de l'OIT: propositions concernant
la soumission aux autorités compétentes
et la procédure de réclamation**

1. A sa 288^e session (novembre 2003), le Conseil d'administration a examiné un document¹ décrivant, d'une part, les dispositions constitutionnelles relatives aux procédures d'examen de la mise en oeuvre des instruments adoptés par la Conférence et non ratifiés (article 19 de la Constitution) et de l'application des conventions ratifiées (articles 24 et 26) et, d'autre part, les pratiques adoptées par le Conseil d'administration sur le fondement des dispositions constitutionnelles précitées. Le document identifiait les points sur lesquels des améliorations seraient possibles et souhaitables pour un meilleur fonctionnement de ces procédures et de leur suivi et contenait des propositions en ce sens. Au vu du débat qui a eu lieu à la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, le Conseil a demandé au Bureau qu'il prépare 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 concrets². Tel est l'objectif du présent document.
2. Lors du débat susmentionné, un consensus s'est dégagé en vue d'examiner des amendements possibles dans deux des domaines abordés: la mise en oeuvre de l'obligation de soumission aux autorités compétentes des normes adoptées par la Conférence (I) et la procédure de réclamation au sujet de l'application d'une convention (II).

**I. Mise en oeuvre de l'obligation de soumission
aux autorités compétentes**

3. Au cours des discussions sur l'obligation de soumission aux autorités compétentes, un large consensus a été atteint en faveur d'une révision du *Mémoire sur l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes* (ci-après «le mémorandum»).

¹ Document GB.288/LILS/1.

² Document GB.288/10/1 (paragr. 2 à 31).

4. Le mémorandum est un document adressé par le Directeur général aux gouvernements des Etats Membres lors de la communication, en vue de la soumission aux autorités compétentes, du texte des nouveaux instruments adoptés par la Conférence. Il vise à aider les gouvernements à s'acquitter des obligations prévues à l'article 19 de la Constitution et à faciliter la transmission par les gouvernements, d'après une méthode uniforme, des informations demandées.
5. Une première version du mémorandum, adoptée par le Conseil d'administration en 1954 à la suite d'une demande de la Conférence, a été révisée en 1958. L'actuelle version est le résultat d'une nouvelle révision entreprise par le Conseil en 1980 afin de tenir compte des développements ultérieurs. Tel est également le but de la révision proposée, étant donné qu'une nouvelle période de plus de vingt années s'est écoulée depuis la dernière révision.
6. Le mémorandum comporte trois parties: premièrement, une introduction reproduisant les dispositions pertinentes de la Constitution et comportant des indications sur la nature et l'utilisation du mémorandum, deuxièmement, le corps du mémorandum; basé sur des extraits des rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations et de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence; troisièmement, un questionnaire à utiliser par les Membres pour fournir au Directeur général les informations demandées sur les mesures prises pour remplir leur obligation de soumission aux autorités compétentes. Comme il est précisé dans l'introduction du mémorandum, celui-ci n'impose pas aux Etats Membres de nouvelles obligations en plus de celles qui sont prévues par la Constitution de l'OIT, mais vise à signaler les commentaires de la Commission d'experts et de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence au sujet des mesures qui ont paru nécessaires ou souhaitables pour permettre aux Membres de s'acquitter de leurs obligations.
7. Un projet de texte révisé du mémorandum figure en annexe I au présent document. Il comporte principalement une mise à jour des extraits des rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. En particulier, il tient compte des développements suivants:
 - a) renforcement de l'importance donnée par la Commission d'experts à l'information des assemblées parlementaires;
 - b) incidence des obligations de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, compte tenu de son important taux de ratification (110 à ce jour) (une partie VII a été ajoutée à ce sujet);
 - c) adoption depuis 1982 de protocoles par la Conférence; bien que les protocoles soient juridiquement des conventions, leur mention spécifique semble utile compte tenu de leurs particularités (voir paragraphe 9 b) ci-dessous).
8. Les développements mentionnés sous b) et c) au paragraphe précédent entraînent également des modifications du questionnaire.
9. Une nouvelle partie I, qui traite des buts et objectifs de la soumission, a été ajoutée. Il y est notamment mentionné que l'obligation de soumission vise à promouvoir la ratification des conventions adoptées par la Conférence. La Commission d'experts a régulièrement rappelé, y compris récemment³, que l'obligation de présenter les instruments adoptés à

³ Voir, par exemple, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, 2004, rapport III (partie 1A); paragr. 86.

l'organe parlementaire n'attende aucunement à la liberté des organes compétents de l'Etat de décider de ratifier ou de ne pas ratifier une convention. La soumission doit permettre de prendre une décision, en pleine connaissance de cause, quant à la ratification (ou la non-ratification) de la convention, comme il ressort notamment du paragraphe 5 d) de l'article 19 de la Constitution, qui dispose que «le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Directeur général [...]». Lorsque la ratification est envisagée, la soumission favorise la mise en œuvre de la procédure de ratification, notamment par les moyens suivants:

- a) bien que l'autorité compétente aux termes de l'article 19 soit l'organe parlementaire, les autres autorités impliquées dans la procédure de ratification peuvent être informées le plus tôt possible de l'intention du Membre de proposer la ratification, en particulier l'autorité habilitée à ratifier les conventions, qui est normalement le chef de l'Etat;
- b) lorsque l'obligation de soumission porte sur un protocole, il y a lieu de tenir compte des particularités de ce type d'instrument. Du fait qu'un protocole est lié à une autre convention, il ne peut être ratifié qu'en même temps ou après la convention à laquelle il se rattache. Par conséquent, lorsqu'un Membre soumet à l'autorité compétente un protocole à une convention qu'il n'a pas ratifiée, il serait logique que sa soumission comprenne également le texte de la convention à laquelle le protocole se réfère. Il ne s'agirait pas d'une nouvelle soumission de la convention – ce qui équivaldrait à ajouter une nouvelle obligation non prévue par la Constitution – mais simplement d'une précision concernant la forme de la soumission d'un protocole.

10. *La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration d'approuver le mémorandum révisé figurant en annexe I, tel qu'amendé, le cas échéant, par la commission.*

II. Procédure de réclamation

11. Il est rappelé que la procédure de réclamation est régie par le *Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT*, adopté par le Conseil d'administration en 1932 et révisé pour la dernière fois en 1980. Ce règlement est reproduit en annexe II avec indication des modifications proposées.
12. Lors des débats à la dernière session du Conseil d'administration, un consensus a été atteint sur trois points pouvant éventuellement donner lieu à des amendements à la procédure de réclamation:
 - s'agissant des conditions de recevabilité des réclamations, la notion d'«organisation professionnelle» devrait être aussi claire que celle utilisée par le Comité de la liberté syndicale;
 - pour ce qui est de l'éventuelle «prescription» de certains faits fondant une réclamation, le Conseil pourrait adopter une position similaire à celle du Comité de la liberté syndicale;
 - en ce qui concerne les difficultés liées au caractère répétitif de certaines réclamations, le Conseil d'administration pourrait reporter l'examen de telles réclamations jusqu'à ce que la Commission d'experts, à laquelle le suivi de la mise

en œuvre des recommandations adoptées par le Conseil est généralement confié, ait eu l'occasion d'examiner la situation.

13. En outre, il est proposé de saisir l'occasion de corriger une erreur de terminologie figurant dans la version française du règlement, à l'article 5, paragraphe 1.

A. **Recevabilité: notion d'«organisation professionnelle»**

14. Selon les termes de l'article 24 de la Constitution, une réclamation peut être «adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs.» De même, le règlement concernant la procédure de réclamation prévoit, comme condition de recevabilité, que la réclamation «doit émaner d'une organisation professionnelle, d'employeurs ou de travailleurs.» Cependant, ni la Constitution ni le règlement ne contiennent de définition ou autre précision des termes «organisation professionnelle».
15. Contrairement aux travaux préparatoires de la Constitution, les travaux préparatoires du règlement contiennent certaines indications. Une note explicative du Bureau accompagnant le projet de règlement soumis à la Commission du Règlement à la 56e session (1932) du Conseil d'administration contenait notamment les passages suivants:

[...] La faculté d'adresser une réclamation au Bureau international du Travail [...] constitue un droit très libéralement accordé à une organisation professionnelle patronale ou ouvrière quelconque. [...]

Aucune condition d'importance ou de nationalité n'est prévue. Il faut en conclure que la réclamation est ouverte à toute organisation professionnelle, quels que soient le nombre de ses adhérents et le pays où elle a son siège. Il peut aussi bien s'agir d'une organisation strictement locale que d'une organisation nationale ou internationale. [...]

Il faut [...] admettre qu'il appartient au Conseil d'administration d'apprécier avec la plus grande liberté les caractères véritables de l'organisation auteur de la réclamation. Les critères applicables en la matière par le Conseil d'administration devraient [...] être ceux qui ont guidé jusqu'à présent la politique générale de l'Organisation et non ceux fixés par le droit interne des États⁴.

16. En 1937, à l'occasion de la première réclamation pour laquelle la question de la qualité d'organisation professionnelle de l'organisation plaignante s'est posée – réclamation présentée par le parti travailliste de l'île Maurice – le Conseil d'administration a apporté quelques précisions:

[...] [Le] Conseil [a le] devoir d'examiner, objectivement, si, en fait, l'organisation auteur de la réclamation possède la qualité d'«organisation professionnelle ouvrière...» au sens de la Constitution et du règlement. [...] Le rôle du Conseil est dans chaque cas de rechercher, derrière l'apparence terminologique, si, quel que soit le nom que lui imposent les circonstances ou qu'elle a choisi, l'organisation dont émane la réclamation est une «organisation professionnelle ouvrière ou patronale» d'après le sens naturel de ces mots. En particulier, le Conseil ne saurait se laisser arrêter, en considérant le caractère professionnel d'une organisation, par aucune définition nationale du terme «organisation professionnelle». Lorsqu'une convention internationale emploie, pour désigner une catégorie de personnes aptes à engager une procédure internationale ou auxquelles cette procédure s'applique, une expression aussi générale que celle d'«organisation professionnelle», il n'y a pas de raison de croire que cette expression puisse, aux fins de cette convention, être interprétée autrement que d'après le sens qui lui appartient naturellement. Elle ne saurait, surtout, être interprétée,

⁴ *Projet de règlement relatif à l'application des articles 409, 410, 411 §§ 4 et 5 du Traité de paix, Bureau international du Travail, Commission du Règlement.*

par rapport à un Etat particulier, d'après la terminologie législative ou coutumière de cet Etat. [...]

[...] Toutefois, si, pour décider du caractère professionnel ou non professionnel d'une organisation auteur d'une réclamation, le Conseil d'administration possède, dans les limites de la Constitution, une entière liberté d'appréciation et n'est pas lié par la terminologie législative ou coutumière de l'Etat intéressé, il n'en doit pas moins, avant de considérer éventuellement une réclamation comme «recevable», avoir la conviction que l'organisation qui en est l'auteur est, effectivement, une «organisation professionnelle»⁵.

17. La notion d'organisation professionnelle à laquelle se réfère le Comité de la liberté syndicale n'a pas non plus fait l'objet d'une définition au sens strict. Les passages pertinents de la *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale* se lisent comme suit:

Recevabilité des plaintes

34. Les plaintes déposées devant l'OIT [...] doivent émaner soit d'organisations de travailleurs ou d'employeurs, soit de gouvernements. Les allégations formulées ne sont recevables que si elles sont soumises par une organisation nationale directement intéressée à la question, par des organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, ou d'autres organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs lorsque ces allégations sont relatives à des questions affectant directement les organisations membres de ces organisations internationales. De telles plaintes peuvent être déposées indépendamment du fait que le pays mis en cause a ou n'a pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale. Le comité a toute liberté pour décider si une organisation peut être considérée comme "organisation professionnelle" au sens de la Constitution de l'Organisation, et il ne se considère lié par aucune définition nationale de ces mots. En outre, il ne considère pas que soient irrecevables les plaintes émanant d'organisations syndicales en exil ou dissoutes.

Recevabilité quant à l'organisation plaignante

35. Le comité, lors de sa première réunion en janvier 1952 (voir 1^{er} rapport, observations générales, paragr. 28), a formulé le principe qu'il possède entière liberté pour décider si une organisation peut être considérée comme une organisation professionnelle au sens de la Constitution de l'OIT, et il ne se considère lié par aucune définition nationale de ce terme.

36. Le comité n'a considéré aucune plainte comme irrecevable pour le simple motif que le gouvernement mis en cause avait dissous ou se proposait de dissoudre l'organisation au nom de laquelle la plainte avait été formulée ou que la personne ou les personnes de qui émanait la plainte étaient réfugiées à l'étranger.

37. Le fait qu'un syndicat n'a pas déposé ses statuts, ainsi que pourrait le requérir la loi nationale, ne saurait suffire pour rendre sa plainte irrecevable, étant donné que les principes de la liberté syndicale exigent justement que les travailleurs puissent, sans autorisation préalable, constituer des organisations professionnelles de leur choix.

38. L'absence d'une reconnaissance officielle d'une organisation ne peut justifier le rejet des allégations lorsqu'il ressort des plaintes que cette organisation a, pour le moins, une existence de fait.

39. Dans les cas où le comité est appelé à examiner une plainte présentée par une organisation à propos de laquelle il ne possède aucune information précise, le Directeur général est autorisé à lui demander de fournir des précisions sur l'importance de ses effectifs, ses statuts, son affiliation nationale et internationale et, d'une manière générale, à lui demander tout renseignement utile pour pouvoir mieux apprécier, en examinant la question de la recevabilité de la plainte, ce que l'organisation plaignante représente en réalité.

⁵ Réclamation présentée au nom du parti travailliste de l'île Maurice, au sujet de l'application de certaines conventions internationales du travail dans l'île Maurice, Rapport du Comité du Conseil d'administration (adopté par le Conseil d'administration à sa 79^e session), BIT, *Bulletin Officiel*, Vol. XXII (1937), pp. 71-72, paragr. 6-7.

40. *Le comité ne prend connaissance de plaintes dont les auteurs demanderaient, par crainte de représailles, qu'il ne soit pas fait état de leur nom ou du lieu de provenance desdites plaintes que si le Directeur général, après avoir pris connaissance de la plainte, informe le comité qu'elle contient des allégations d'une certaine gravité n'ayant pas encore fait l'objet d'un examen de sa part. Le comité peut alors examiner la suite éventuelle qu'il conviendrait de donner à de telles plaintes* ⁶.

18. Certains des principes adoptés par le Comité de la liberté syndicale sont directement inspirés des principes développés par le Conseil d'administration dans l'affaire de l'île Maurice citée au paragraphe 16. La comparaison des deux textes fait néanmoins apparaître que les principes du Comité de la liberté syndicale sont plus élaborés et qu'ils comprennent plus d'éléments concrets de définition que ceux du Conseil d'administration, bien qu'il s'agisse principalement d'éléments de définition par la négative, c'est-à-dire de critères qui ne doivent pas justifier un refus de la qualité d'organisation professionnelle.
19. La principale différence entre les deux séries de principes est la limitation, dans les principes du Comité de la liberté syndical du nombre des organisations nationales habilitées à déposer une plainte à celles pouvant justifier d'un intérêt particulier pour agir: organisations nationales directement intéressées à la question, organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT ou autres organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs lorsque les allégations sont relatives à des questions affectant directement les organisations membres de ces organisations internationales.
20. Il ne semble cependant pas possible d'introduire l'intérêt pour agir, tel que compris par le Comité de la liberté syndicale, comme condition de recevabilité des réclamations, car une telle condition n'est pas prévue dans la Constitution et ne serait pas compatible avec les principes développés par le Conseil d'administration cités aux paragraphes 15 et 16. Cela reviendrait à ajouter une condition de recevabilité supplémentaire ne découlant pas de la notion d'organisation professionnelle entendue dans le sens qui lui appartient naturellement⁷. Une telle condition limiterait d'entrée le droit accordé par la Constitution à toute organisation professionnelle d'avoir recours à la procédure de réclamation, indépendamment de son importance ou du pays dans lequel elle a son siège.
21. Par contre, rien ne semble empêcher que le Conseil d'administration, lorsqu'il décide des suites à donner à une réclamation recevable, puisse tenir compte du fait que l'organisation auteur de la réclamation est ou non intéressée elle-même à la situation faisant l'objet de la réclamation. En effet, comme il est également rappelé dans la note du Bureau de 1932, citée au paragraphe 15, «les termes mêmes [de la Constitution] relatifs à la *possibilité* pour le Conseil de transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause ou au *droit* de rendre publique cette réclamation [...] montrent combien est grande la liberté de décision du Conseil. A chaque stade presque de l'examen d'une réclamation, le Conseil a la possibilité de poursuivre ou, au contraire, d'arrêter la procédure pour telle raison qu'il jugera suffisante.» Le Conseil pourrait ainsi considérer que, dans les cas où l'organisation auteur de la réclamation n'a manifestement aucun rapport avec les faits la justifiant, il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure.

⁶ Paragraphes 34 à 40 de la procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et de conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale (*La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition, 1996, annexe I).

⁷ C'est sans doute la raison pour laquelle, dans la procédure pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale, l'intérêt pour agir ne figure pas sous le titre «Recevabilité quant à l'organisation plaignante», mais dans le paragraphe qui précède.

22. Compte tenu de ce qui précède, aucun amendement au règlement ne semble devoir être proposé en ce qui concerne la notion d'organisation professionnelle. Par contre, il serait possible de résumer les principes développés par le Conseil et les considérations qui précèdent dans une note introductive au règlement.
23. Un projet de note introductive au règlement figure en annexe III.

B. Prescription

24. La commission a considéré que, pour ce qui est de l'éventuelle «prescription» de certains faits fondant une réclamation qui remontent très loin dans le temps, le Conseil pourrait adopter une position similaire à celle du Comité de la liberté syndicale. Le principe adopté par cet organe est le suivant:

Le comité estime que, même si aucun délai de prescription n'a été fixé pour l'examen des plaintes, il serait très difficile, voire impossible, à un gouvernement de répondre de manière détaillée à des événements qui remontent loin dans le passé⁸.

25. Une prescription n'est pas prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution. Il n'est donc pas envisageable d'introduire un délai de prescription obligatoire dans le règlement sans préalablement amender la Constitution. Cela étant, la question d'une éventuelle prescription de certains faits n'est pas une question de recevabilité, mais une question préliminaire qui se pose lors de l'examen du fond d'une réclamation. Compte tenu de la liberté reconnue au Conseil d'administration lorsqu'il examine les suites à donner à une réclamation, rien ne semble pouvoir l'empêcher de ne pas tenir compte de certains faits qu'il considérerait comme trop ancien pour que le gouvernement mis en cause puisse raisonnablement y répondre.
26. Pour ces raisons, la question d'une éventuelle prescription ne fait pas non plus l'objet d'une proposition d'amendement au règlement. La possibilité pour le Conseil d'appliquer le même principe que le Comité de la liberté syndicale en la matière est néanmoins mentionnée dans le projet de note introductive au règlement figurant en annexe III.

C. Caractère répétitif

27. Des réclamations successives fondées sur les mêmes faits ou les mêmes allégations peuvent être considérées comme ayant un caractère répétitif. Lorsque le Conseil s'est prononcé sur une première réclamation fondée sur ces faits ou allégations, le suivi de la mise en œuvre des décisions du Conseil est assuré, dans le cadre du contrôle régulier, par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Par conséquent, pour toute nouvelle réclamation ayant le même objet et qui serait déposée avant que la commission d'experts ait eu l'occasion d'examiner les mesures adoptées par le gouvernement mis en cause, il serait souhaitable que la mise en place du comité tripartite chargé de l'examen de la réclamation puisse être reportée dans l'attente du rapport de la commission d'experts.
28. Afin de permettre ce report, il est proposé d'amender l'article 3 du règlement en y introduisant un nouveau paragraphe 3 (voir annexe II).

⁸ Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et de conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale (*La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition, 1996, annexe I, paragraphe 67).

D. Correction terminologique dans la version française du règlement

29. Un amendement est enfin proposé à l'Article 5, paragraphe 1, du règlement, dans la seule version française: le mot «représentation» devrait être remplacé par «réclamation». Il s'agit simplement de corriger une erreur de traduction qui s'est glissée dans le projet de règlement révisé soumis au Conseil en 1980, ceci afin de remettre ce texte en accord avec la terminologie de la Constitution (anglais: *representation*; français: *réclamation*).

30. La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration:

- a) *D'adopter les amendements proposés au Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen de réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT figurant à l'annexe II.*
- b) *D'approuver la note introductive au règlement précité figurant à l'annexe III, telle qu'amendée, le cas échéant, par la commission.*

Genève, le 11 octobre 2004.

Points appelant une décision: paragraphe 10;
 paragraphe 30.

Annexe I

[Le texte ajouté est souligné et le texte supprimé est ~~barré~~]

**BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE, [année]**

**MÉ MORANDUM SUR L'OBLIGATION DE SOUMETTRE
LES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS
AUX AUTORITÉS COMPÉTENTES**

Article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail

Les paragraphes 5, 6 et 7 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, relatifs à l'obligation de soumettre aux autorités nationales compétentes les conventions et recommandations adoptées par la Conférence, sont ainsi conçus:

«5. S'il s'agit d'une convention:

- a) la convention sera communiquée à tous les Membres en vue de sa ratification par ceux-ci;
- b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou si, par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;
- c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la convention à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;

.....
6. S'il s'agit d'une recommandation:

- a) la recommandation sera communiquée à tous les Membres pour examen, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement;
- b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou si, par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans le délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;
- c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;

.....
7. Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif, les dispositions suivantes seront appliquées:

- a) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action fédérale est appropriée, les obligations de l'Etat fédératif seront les mêmes que celles des Membres qui ne sont pas des Etats fédératifs;
- b) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action de la part des Etats constituants, des provinces ou des cantons est, sur tous les points ou sur certains points, plus appropriée qu'une action fédérale, ledit gouvernement devra:

-
- i) conclure, en conformité avec sa constitution et les constitutions des Etats constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, des arrangements effectifs pour que ces conventions ou recommandations soient, au plus tard dans les dix-huit mois suivant la clôture de la session de la Conférence, soumises aux autorités appropriées fédérales, ou à celles des Etats constitutants, des provinces ou des cantons en vue d'une action législative ou de toute autre action;
 - ii) prendre des mesures, sous réserve de l'accord des gouvernements des Etats constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, pour établir des consultations périodiques, entre les autorités fédérales d'une part et les autorités des Etats constitutants, des provinces ou des cantons d'autre part, en vue de développer à l'intérieur de l'Etat fédératif une action coordonnée destinée à donner effet aux dispositions de ces conventions et recommandations;
 - iii) informer le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises en vertu du présent article pour soumettre ces conventions et recommandations aux autorités appropriées fédérales, des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, en lui communiquant tous renseignements sur les autorités considérées comme autorités appropriées et sur les décisions de celles-ci;»

.....

A la demande de la Conférence à sa 36^e session (1953), et sans porter atteinte à la compétence conférée à la Cour internationale de Justice par l'article 37 de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail avait établi, en 1954, ce mémorandum en vue notamment d'aider les gouvernements à s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles en la matière et de faciliter la transmission par les gouvernements, d'après une méthode uniforme, des informations demandées.

Sur la suggestion de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, le Conseil d'administration a complété le texte du mémorandum de 1958 et l'a révisé en 1980, afin de tenir compte des développements ultérieurs.

Ce mémorandum n'impose pas aux Etats Membres de nouvelles obligations en plus de celles qui sont prévues par la Constitution de l'OIT, mais vise à signaler les commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence au sujet des mesures qui ont paru nécessaires ou souhaitables dans ce domaine. Il comporte aussi un questionnaire tendant à obtenir des informations sur les mesures prises.

Les Membres sont priés de tenir compte, dans toute la mesure possible et dans l'intérêt de la mise en œuvre des conventions et recommandations, des indications ci-après et de fournir des informations en réponse aux questions figurant à la fin du présent mémorandum.

Si la Commission d'experts ou la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence ont été amenées à demander des précisions ou à formuler une observation sur les mesures prises pour soumettre les conventions ou recommandations aux autorités compétentes, prière de fournir les renseignements demandés ou de faire connaître quelle action a été entreprise par votre gouvernement pour régler les points en question conformément aux exigences de la Constitution de l'OIT.

I. BUTS ET OBJECTIFS DE LA SOUMISSION

- a) Le but essentiel de la soumission est de promouvoir des mesures au plan interne pour la mise en œuvre des conventions et des recommandations. En outre, s'agissant de conventions, la procédure vise également à promouvoir leur ratification¹.
- b) D'une manière générale, la soumission vise principalement à favoriser une décision rapide et bien pesée de chaque Etat Membre à l'égard des instruments adoptés par la Conférence².

¹ Voir Conférence internationale du Travail (CIT), 64^e session (1978), rapport III (partie 4A), Rapport général, paragr. 115.

² Voir CIT, 87^e session (1999), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 221.

-
- c) L'obligation de soumission constitue un élément fondamental du système normatif de l'Organisation et le respect de cette obligation ne devrait pas poser de problèmes dans une démocratie. Le principal objectif a été et continue d'être que les instruments adoptés par la Conférence soient portés à l'attention de l'opinion publique à travers leur soumission à un organe de caractère parlementaire³.
- d) L'obligation de soumission renforce le lien entre l'Organisation et les autorités nationales, stimule la ratification des conventions et le dialogue tripartite au niveau national⁴.

III. NATURE DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE

- a) L'autorité compétente est l'autorité ayant, aux termes de la Constitution nationale de chaque Etat, le pouvoir de légiférer ou prendre d'autres mesures pour donner effet aux conventions et recommandations⁵.
- b) L'autorité nationale compétente est normalement l'Assemblée législative⁶.
- c) Même dans les cas où les attributions législatives sont détenues, en vertu de la Constitution du Membre, par l'exécutif, il est conforme à l'esprit des dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation et à la pratique de ménager la possibilité d'un examen des instruments adoptés par la Conférence par un organe délibérant, lorsqu'il en existe un. La discussion au sein d'une assemblée délibérante – ou au moins l'information de celle-ci – peut constituer un facteur important en vue d'un examen complet de la question et d'une amélioration possible des mesures prises au plan national pour donner suite aux instruments adoptés par la Conférence⁷. S'agissant de conventions, elle pourrait amener éventuellement une décision quant à leur ratification⁸.

~~«Même lorsqu'une assemblée législative existe, l'exécutif ou un autre organe peut détenir le pouvoir de légiférer dans certaines matières, en vertu de dispositions constitutionnelles, ou bien exercer ce pouvoir par suite d'une délégation générale ou spéciale accordée par le parlement. Parfois, l'organe en question émane lui-même du parlement. Dans ces cas, il serait souhaitable que les conventions et recommandations soient également soumises à l'assemblée législative elle-même afin de réaliser le second objectif de la soumission: celui d'informer et de mobiliser l'opinion publique. La discussion au sein d'une assemblée délibérante – ou du moins l'information de celle-ci – peut constituer un facteur important en vue d'un examen complet de la question et d'une amélioration possible des mesures prises au plan national; s'agissant de conventions, elle pourrait amener éventuellement une décision quant à leur ratification.»~~

- d) A défaut d'un organe parlementaire, l'information d'un organe consultatif peut permettre un examen complet des questions abordées par la Conférence. L'information ainsi donnée assure à ces instruments une large diffusion auprès du public, ce qui est une finalité de l'obligation de soumission⁹.

³ Voir CIT, 89^e session (2001), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 221.

⁴ Voir CIT, 92^e session (2004), Rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 87.

⁵ Voir CIT, 46^e session (1962), *Compte rendu des travaux*, 3^e partie, annexe VI (*Rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations*, paragr. 39).

⁶ Voir CIT, 64^e session (1978), rapport III (partie 4A), paragr. 122; CIT, 29^e session (1946), rapport II (1): *Questions constitutionnelles*, partie 1 (*Rapports de la délégation de la Conférence pour les questions institutionnelles*, paragr. 43).

⁷ Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 114.

⁸ Voir CIT, 64^e session (1978), rapport III (partie 4A), Rapport général, paragr. 124.

⁹ Voir CIT, 92^e session (2004), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 87.

~~d) e)~~ Lorsque les instruments n'appellent pas de mesures ressortant du domaine législatif, il serait souhaitable – pour que l'obligation de soumission atteigne pleinement son objectif, qui est aussi de porter les conventions et recommandations à la connaissance de l'opinion publique - de soumettre également les instruments en question à l'organe parlementaire¹⁰.

H III. PORTÉE DE L'OBLIGATION

- a) Les dispositions de l'article 19 établissent l'obligation de soumettre aux autorités compétentes tous les instruments adoptés par la Conférence sans exception et sans distinction aucune entre les conventions, y compris les protocoles, et les recommandations¹¹.
- ~~b) «En revanche, l'obligation de soumission aux autorités compétentes n'implique pas pour les gouvernements celle de proposer la ratification ou l'application de l'instrument considéré. Les gouvernements ont toute latitude quant à la nature des propositions présentées au sujet des conventions et recommandations soumises aux autorités compétentes.»~~
- b) L'obligation de soumission n'est en fait accomplie que lorsque les instruments adoptés par la Conférence ont été soumis au Parlement et que les autorités qui en ont la compétence ont pris une décision à ce sujet¹².
- c) En revanche, les gouvernements restent entièrement libres quant à la teneur des propositions qu'ils formulent et à la suite qu'ils jugeraient approprié de donner aux instruments adoptés par la Conférence. L'obligation de soumission n'implique pas celle de proposer la ratification des conventions et des protocoles ou d'accepter les recommandations¹³.

H IV. FORME DE LA SOUMISSION

- a) Etant donné que l'article 19 de la Constitution a nettement pour but de provoquer une décision des autorités compétentes, la soumission de conventions et recommandations à ces autorités devrait toujours être accompagnée ou suivie d'une déclaration ou de propositions précisant l'attitude du gouvernement sur les suites à donner à ces textes¹⁴.
- b) Les points essentiels dont il faut tenir compte sont: a) que les gouvernements, lors de la soumission des conventions et recommandations aux autorités législatives, accompagnent ces textes ou les fassent suivre, soit d'indications sur les mesures qui pourraient être prises afin de leur donner suite, soit de propositions tendant à ce qu'aucune action ne soit prise dans ce sens ou qu'une décision soit différée à une date ultérieure; b) que l'autorité législative ait la possibilité d'entamer un débat sur la question¹⁵.

IV V. DÉLAIS

- a) Pour que les instances nationales compétentes puissent être tenues au courant des normes adoptées sur le plan international qui pourraient nécessiter une action de chaque Etat pour leur

¹⁰ Voir CIT, 57^e session (1972), rapport III (partie IV), Rapport général, paragr. 137.

¹¹ Voir CIT, 64^e session (1978), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 129; CIT, 87^e session (1999), Rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 214.

¹² Voir CIT, 89^e session (2001), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 225.

¹³ Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 120.

¹⁴ Voir CIT, 40^e session (1957), *Compte rendu des travaux*, annexe VI, paragr. 45.

¹⁵ Voir CIT, 42^e session (1958), rapport III (partie IV), paragr. 43.

faire porter effet sur le plan national, la soumission devrait être effectuée dès que possible, et en tout cas dans les délais fixés par l'article 19 de la Constitution¹⁶.

- b) En vertu des dispositions formelles de l'article 19, la soumission des textes adoptés par la Conférence aux autorités compétentes doit être effectuée dans le délai d'un an ou, par suite de circonstances exceptionnelles, dans les dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence. Cette disposition ne s'applique pas seulement aux Etats non fédératifs, mais également aux Etats fédératifs; pour ceux-ci, en effet, le délai de dix-huit mois n'est de règle qu'à l'égard des conventions et recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère qu'une action de la part des Etats constituants, des provinces ou des cantons est appropriée. Afin d'être en mesure de s'assurer que les Etats Membres ont respecté les délais prescrits, il serait utile que la date à laquelle les décisions de la Conférence ont été soumises aux autorités compétentes soit précisée dans les informations qui sont communiquées au Directeur général¹⁷.

∇ VI. OBLIGATIONS DES ETATS FÉDÉRATIFS

En ce qui concerne les Etats fédératifs, conformément aux dispositions du paragraphe 7 b) i), de l'article 19 de la Constitution, lorsqu'une action de la part des Etats constituants, des provinces ou des cantons est «appropriée», le gouvernement de ces Etats doit prendre des arrangements effectifs pour que les conventions et les recommandations adoptées par la Conférence soient soumises aux «autorités appropriées» des Etats constituants, des provinces ou des cantons, en vue d'une action législative ou de toute autre action¹⁸.

VII. CONSULTATIONS TRIPARTITES

- a) Pour les Etats qui ont déjà ratifié la convention sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, des consultations efficaces doivent avoir lieu sur les propositions présentées aux parlements lors de la soumission des instruments adoptés par la Conférence (article 5, paragraphe 1 b), de la convention)¹⁹.
- b) C'est sur la nature des propositions que les organisations représentatives doivent être consultées au préalable²⁰.
- c) L'efficacité des consultations suppose que les représentants des employeurs et des travailleurs disposent suffisamment à temps de tous les éléments nécessaires à la formation de leur opinion avant que le gouvernement n'arrête sa décision définitive²¹.
- d) Selon les pays, les organisations représentatives pourront être invitées à faire connaître leur point de vue sur la suite à donner aux nouveaux instruments de manière autonome, les textes leur étant simplement transmis pour avis, ou en étant saisies d'un projet de proposition du gouvernement, que ce soit par échange de communications écrites ou au sein de l'organisme consultatif compétent. Le gouvernement n'est pas tenu de communiquer à l'autorité compétente la teneur des avis recueillis. Cette pratique peut néanmoins avoir cours dans certains pays, notamment lorsque la consultation donne lieu à l'adoption d'un avis formel de l'organe consultatif compétent²².

¹⁶ Voir CIT, 87^e session (1999), rapport III (partie IA), Rapport général, paragr. 221.

¹⁷ Voir CIT, 36^e session (1953), rapport III (partie IV), paragr. 46 d).

¹⁸ Voir CIT, 36^e session (1953), rapport III (partie IV), paragr. 46 e) .

¹⁹ Voir CIT, 92^e session (2004), rapport III (partie 1A), Rapport général, paragr. 89.

²⁰ Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1B): *Consultations tripartites*, paragr. 85.

²¹ Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie IA), Rapport général, paragr. 115.

²² Voir CIT, 88^e session (2000), rapport III (partie 1B): *Consultations tripartites*, paragr. 86.

VH VIII. COMMUNICATION AUX ORGANISATIONS REPRESENTATIVES

- a) Conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 23 de la Constitution, les informations transmises au Directeur général sur la soumission aux autorités compétentes doivent être communiquées aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs²³.
- b) Cette règle a pour but de permettre aux organisations professionnelles de formuler leur propres observations au sujet de la suite donnée ou à donner aux instruments faisant l'objet de la soumission²⁴.

²³ Voir CIT, 36^e session (1953), rapport III (partie IV), Rapport général, paragr. 46 f).

²⁴ Voir CIT, 89^e session (2001), rapport III (partie 1 A), Rapport général, paragr. 223.

QUESTIONNAIRE

Etats unitaires

- I. a) Prière d'indiquer l'autorité ou les autorités compétentes pour chacune des instruments (conventions, ~~y compris protocoles~~, ou recommandations) à propos desquelles des informations sont demandées.
- b) Prière d'indiquer quel est, conformément à la Constitution ou à la loi fondamentale du pays, l'organe législatif.
- II. a) Prière d'indiquer la date à laquelle les ~~conventions et recommandations~~ instruments en question ont été soumises aux autorités compétentes pour que celles-ci les transforment en lois ou prennent des mesures d'un autre ordre.
- b) Prière d'indiquer si, à l'occasion de la soumission des ~~conventions et recommandations~~ instruments à l'organe législatif, le gouvernement a présenté à cet organe des propositions sur l'action qui pourrait être prise afin de transformer ces instruments en lois ou de prendre des mesures d'un autre ordre.
- c) Prière de communiquer des copies si possible, ou des informations sur la substance du document ou des documents au moyen desquels les ~~conventions et recommandations~~ instruments ont été soumises ainsi que des propositions qui auraient été éventuellement formulées.
- III. Si le Membre a ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, prière d'indiquer si des consultations tripartites préalables ont eu lieu et, le cas échéant, la nature de ces consultations.
- ~~III~~ IV. Si l'autorité ou les autorités compétentes ont pris une décision à l'égard des ~~conventions et recommandations~~ instruments qui ont été soumises, prière d'indiquer la teneur de cette décision.
- ~~IV~~ V. S'il n'a pas été possible de soumettre les ~~conventions et recommandations~~ instruments, prière d'indiquer les circonstances exceptionnelles qui ont empêché le gouvernement de soumettre les ~~conventions et recommandations~~ instruments aux autorités compétentes dans les délais prévus.
- ~~V~~ VI. Prière d'indiquer à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ont été communiquées les informations adressées au Directeur général.
- Prière d'indiquer si vous avez reçu des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées des observations quelconques au sujet de la suite donnée ou à donner à l'instrument (ou aux instruments) faisant l'objet de ces informations.

Etats fédératifs

- ~~VI~~ VII. Prière d'indiquer – pour chacune des ~~conventions et recommandations~~ instruments pour lesquelles des informations ont été demandées – si le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action fédérale est appropriée ou si, au contraire, il considère appropriée, sur tous les points ou sur certains points, une action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons.
- ~~VII~~ VIII. Dans la première hypothèse (action fédérale), prière de fournir les informations demandées sous «Etats unitaires», paragraphes I à ~~V~~ VI.
- ~~VIII~~ IX. Dans la deuxième hypothèse (action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, sur tous les points ou sur certains points), prière d'indiquer quelles mesures ont été prises pour soumettre chacune des ~~conventions et recommandations~~ instruments à l'égard desquelles des informations sont demandées, aux autorités appropriées fédérales, ou à celles des Etats constitutants, des provinces ou des cantons, en vue d'une action législative ou de toute autre action, et prière de communiquer

également des renseignements sur les autorités considérées comme appropriées et les mesures prises par ces autorités.

X. Si le Membre a ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, prière d'indiquer si des consultations tripartites préalables ont eu lieu et, le cas échéant, la nature de ces consultations.

~~IX~~ XI. Prière d'indiquer à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ont été communiquées les informations adressées au Directeur général.

Prière d'indiquer si vous avez reçu des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées des observations quelconques au sujet de la suite donnée ou à donner à l'instrument (ou aux instruments) faisant l'objet de ces informations.

Annexe II

[Le texte ajouté est souligné et le texte supprimé est ~~barré~~]

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

Disposition générale

Article 1

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

Recevabilité de la réclamation

Article 2

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

Renvoi à un comité

Article 3

1. Si le Conseil d'administration décide sur la base du rapport de son bureau qu'une réclamation est recevable, il désigne un comité chargé de l'examen de ladite réclamation composé de membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. Ne pourront faire partie de ce comité aucun représentant ou ressortissant de l'Etat mis en cause, de même qu'aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation professionnelle auteur de la réclamation.
2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, si une réclamation que le Conseil d'administration juge recevable porte sur une convention relative aux droits syndicaux, elle peut être renvoyée au Comité de la liberté syndicale pour qu'il l'examine conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution.
3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, si une réclamation que le Conseil d'administration juge recevable porte sur des faits et allégations similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation, la désignation du comité chargé de l'examen de la nouvelle

réclamation peut être reporté jusqu'à l'examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations des suites données aux recommandations adoptées antérieurement par le Conseil d'administration.

3.4. Le comité désigné par le Conseil d'administration conformément au paragraphe 1 du présent article se réunit à huis clos et l'ensemble de la procédure devant le comité est confidentiel.

Examen de la réclamation par le comité

Article 4

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

Article 5

1. Si le comité invite le gouvernement mis en cause à faire une déclaration au sujet de la ~~représentation~~ réclamation ou à fournir des renseignements complémentaires, le gouvernement peut:
 - a) communiquer cette déclaration ou ces renseignements sous forme écrite;
 - b) demander au comité d'entendre un représentant du gouvernement;
 - c) demander qu'un représentant du Directeur général se rende dans le pays pour obtenir, au moyen de contacts directs avec les autorités et les organisations compétentes, des informations au sujet de la réclamation pour présentation au comité.

Article 6

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

Examen de la réclamation par le Conseil d'administration

Article 7

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

-
3. Pour examiner les questions relatives à une réclamation, le Conseil d'administration se réunit à huis clos.

Article 8

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

Article 9

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

Article 10

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

Réclamation contre des Etats non Membres

Article 11

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

Annexe III

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

Note introductive

1. Le Règlement relatif à la procédure à suivre en cas de réclamations a été adopté par le Conseil d'administration à sa 56^e session (janvier 1932) et modifié sur certains points de forme à sa 82^e session (1938). Il a été révisé par le Conseil à sa 212^e session (février-mars 1980).
2. En adoptant de nouveaux amendements à sa [291^e session (novembre 2004)], le Conseil d'administration a décidé de faire précéder le règlement par la présente note introductive. Elle résume les différentes étapes de la procédure tout en indiquant les options dont dispose le Conseil aux différents stades de la procédure conformément au règlement et aux indications qui ressortent des travaux préparatoires du règlement, des décisions et de la pratique du Conseil.
3. Le règlement comporte six titres dont les cinq premiers correspondent aux étapes principales de la procédure, à savoir i) la réception par le Directeur général, ii) l'examen de la recevabilité de la réclamation, iii) la décision de renvoi à un comité, iv) l'examen de la réclamation par le comité et v) l'examen par le Conseil d'administration. Le sixième titre du règlement concerne l'application de la procédure au cas particulier d'une réclamation contre un Etat non Membre de l'Organisation.

Disposition générale

4. L'article 1 du règlement concerne la réception des réclamations par le Directeur général du BIT, qui en informe le gouvernement mis en cause.

Recevabilité de la réclamation

5. L'examen de la recevabilité est la vérification des conditions préalables qui doivent être remplies avant que le Conseil d'administration puisse passer à l'examen du bien-fondé de la réclamation et formuler des recommandations.
6. L'examen de la recevabilité est, en premier lieu, confié au bureau du Conseil d'administration auquel le Directeur général transmet toute réclamation reçue. La proposition du bureau du Conseil concernant la recevabilité est communiquée au Conseil d'administration auquel il appartient de se prononcer. Si le règlement précise que le Conseil ne doit pas, à ce stade, discuter de la réclamation quant au fond, les conclusions de son bureau quant à la recevabilité peuvent cependant faire l'objet de discussions.
7. Pour donner application à l'article 7, paragraphe 1, du règlement, le Bureau invite le gouvernement mis en cause à envoyer un représentant pour prendre part à ces délibérations si ce gouvernement n'est pas membre du Conseil.
8. Les conditions de recevabilité d'une réclamation sont énumérées à l'article 2, paragraphe 2, du règlement. Quatre de ces conditions sont des conditions de forme d'application simple (paragr. 2 a), c), d) et e)) tandis que les deux autres peuvent demander un examen plus approfondi de la réclamation: le caractère professionnel de l'organisation qui dépose la réclamation, d'une part (paragr. 2 b)), et, d'autre part, les précisions relatives au point qui fait l'objet de la réclamation (paragr. 2 f)).

La réclamation doit émaner d'une organisation professionnelle, d'employeurs ou de travailleurs (article 2, paragraphe 2 b), du règlement)

9. Les principes suivants peuvent guider le Conseil d'administration dans l'application de cette disposition:
 - La faculté d'adresser une réclamation au Bureau international du Travail constitue un droit très libéralement accordé à une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs

quelconque. Aucune condition d'importance ou de nationalité n'est prévue par la Constitution. La réclamation est ouverte à toute organisation professionnelle, quels que soient le nombre de ses adhérents et le pays où elle a son siège. Il peut aussi bien s'agir d'une organisation strictement locale que d'une organisation nationale ou internationale¹.

- Il appartient au Conseil d'administration d'apprécier avec la plus grande liberté les caractères véritables de l'organisation auteur de la réclamation. Les critères applicables en la matière par le Conseil d'administration devraient être ceux qui ont guidé jusqu'à présent la politique générale de l'Organisation et non ceux fixés par le droit interne des Etats².
- Le Conseil a le devoir d'examiner, objectivement, si, en fait, l'organisation auteur de la réclamation possède la qualité d'«organisation professionnelle» au sens de la Constitution et du règlement. Le rôle du Conseil est dans chaque cas de rechercher, derrière l'apparence terminologique, si, quel que soit le nom que lui imposent les circonstances ou qu'elle a choisi, l'organisation dont émane la réclamation est une «organisation professionnelle ouvrière ou patronale» d'après le sens naturel de ces mots. En particulier, le Conseil ne saurait se laisser arrêter, en considérant le caractère professionnel d'une organisation, par aucune définition nationale du terme «organisation professionnelle»³.

10. En outre, le Conseil pourrait appliquer mutatis mutandis les principes développés par le Comité de la liberté syndicale en matière de recevabilité quant à l'organisation plaignante des plaintes en violation de la liberté syndicale. Ces principes sont formulés dans les termes suivants:

Le comité [de la liberté syndicale], lors de sa première réunion en janvier 1952 (voir 1^{er} rapport, observations générales, paragr. 28), a formulé le principe qu'il possède entière liberté pour décider si une organisation peut être considérée comme une organisation professionnelle au sens de la Constitution de l'OIT, et il ne se considère lié par aucune définition nationale de ce terme.

Le comité n'a considéré aucune plainte comme irrecevable pour le simple motif que le gouvernement mis en cause avait dissous ou se proposait de dissoudre l'organisation au nom de laquelle la plainte avait été formulée ou que la personne ou les personnes de qui émanait la plainte étaient réfugiées à l'étranger.

Le fait qu'un syndicat n'a pas déposé ses statuts, ainsi que pourrait le requérir la loi nationale, ne saurait suffire pour rendre sa plainte irrecevable, étant donné que les principes de la liberté syndicale exigent justement que les travailleurs puissent, sans autorisation préalable, constituer des organisations professionnelles de leur choix.

L'absence d'une reconnaissance officielle d'une organisation ne peut justifier le rejet des allégations lorsqu'il ressort des plaintes que cette organisation a, pour le moins, une existence de fait.

Dans les cas où le comité est appelé à examiner une plainte présentée par une organisation à propos de laquelle il ne possède aucune information précise, le Directeur général est autorisé à lui demander de fournir des précisions sur l'importance de ses effectifs, ses statuts, son affiliation nationale et internationale et, d'une manière générale, à lui demander tout renseignement utile pour pouvoir mieux apprécier, en examinant la question de la recevabilité de la plainte, ce que l'organisation plaignante représente en réalité.

Le comité ne prend connaissance de plaintes dont les auteurs demanderaient, par crainte de représailles, qu'il ne soit pas fait état de leur nom ou du lieu de provenance desdites plaintes que si le Directeur général, après avoir pris connaissance de la plainte, informe le comité qu'elle contient

¹ Voir *Projet de règlement relatif à l'application des articles 409, 410, 411, §§ 4 et 5 du Traité de paix*, note explicative du Bureau international du Travail soumise à la Commission du Règlement du Conseil d'administration à sa 56^e session (1932).

² *Ibid.*

³ Voir *Réclamation présentée au nom du parti travailliste de l'île Maurice, au sujet de l'application de certaines conventions internationales du travail dans l'île Maurice*, Rapport du Comité du Conseil d'administration (adopté par le Conseil d'administration à sa 79^e session), BIT, *Bulletin Officiel*, Vol. XXII (1937), pp. 71-72, paragr. 6-7.

des allégations d'une certaine gravité n'ayant pas encore fait l'objet d'un examen de sa part. Le comité peut alors examiner la suite éventuelle qu'il conviendrait de donner à de telles plaintes⁴.

La réclamation doit indiquer sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention (article 2, paragraphe 2 f), du règlement)

11. Dans le cadre de l'examen de cette condition de recevabilité, une importance particulière revient à la disposition de l'article 2, paragraphe 4 du règlement, selon laquelle lorsque le Conseil d'administration se prononce sur la question de la recevabilité sur la base du rapport de son bureau, il ne discute pas de la réclamation quant au fond. Il importe cependant que la réclamation soit suffisamment précise pour que le bureau du Conseil puisse valablement fonder sa proposition au Conseil.

Renvoi à un comité

12. Si le Conseil d'administration décide sur la base du rapport de son bureau qu'une réclamation est recevable, le Conseil désignera normalement un comité tripartite chargé de l'examen de la réclamation (article 3, paragraphe 1). En fonction du contenu de la réclamation, le Conseil dispose toutefois sous certaines conditions d'autres options:
- a) si la réclamation porte sur une convention relative aux droits syndicaux, le Conseil peut décider de la renvoyer au Comité de la liberté syndicale pour qu'il l'examine conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution (article 3, paragraphe 2);
 - b) si une réclamation porte sur des faits et allégations similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation, le Conseil peut décider de reporter la désignation du comité chargé de l'examen de la nouvelle réclamation jusqu'à ce que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ait pu examiner les suites données aux recommandations adoptées par le Conseil au sujet de la précédente réclamation (article 3, paragraphe 2).
13. Selon la pratique, le rapport du bureau du Conseil concernant la recevabilité de la réclamation contient également une recommandation quant au renvoi de la réclamation à un comité. Il appartient au Conseil de désigner les membres qui composent le comité tripartite, en tenant compte des conditions établies à l'article 3, paragraphe 1.

Examen de la réclamation par le comité

14. Conformément à l'article 6, le comité tripartite chargé de l'examen d'une réclamation est appelé à présenter des conclusions sur les questions soulevées par la réclamation et à formuler des recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration. Le comité examine le bien-fondé de l'allégation de l'auteur de la réclamation selon laquelle le Membre mis en cause n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution de la convention ou des conventions ratifiées par le Membre et désignées dans la réclamation.
15. Les pouvoirs dont dispose le comité tripartite pour instruire la réclamation sont précisés à l'article 4. L'article 5 concerne les droits du gouvernement mis en cause lorsque le comité l'invite à faire une déclaration au sujet de la réclamation.
16. En outre, le comité peut appliquer, mutatis mutandis, deux principes développés par le Comité de la liberté syndicale:
- a) En établissant les faits sur lesquels se fonde la réclamation, le comité peut estimer que, même si aucun délai de prescription n'a été fixé pour l'examen des réclamations, il serait très

⁴ Voir les paragraphes 35 à 40 de la procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et de conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale (*La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition, 1996, annexe I).

difficile, voire impossible, à un gouvernement de répondre de manière détaillée à des événements qui remontent loin dans le passé⁵;

- b) En formulant ses recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration, le comité peut tenir compte de l'intérêt que l'organisation auteur de la réclamation a pour agir par rapport à la situation motivant la réclamation. Un tel intérêt existe si la réclamation émane d'une organisation nationale directement intéressée à la question, d'organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, ou d'autres organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs lorsque la réclamation est relative à des questions affectant directement les organisations membres de ces organisations internationales⁶.

Examen de la réclamation par le Conseil d'administration

17. Sur la base du rapport du comité tripartite, le Conseil d'administration examine les questions de fond soulevées par la réclamation et les suites à donner à celle-ci. L'article 7 précise les modalités selon lesquelles le gouvernement mis en cause peut participer aux débats.
18. Le règlement rappelle et précise les deux types de décisions prévues dans la Constitution que le Conseil peut prendre lorsqu'il juge une réclamation fondée, étant entendu qu'il reste libre de prendre ou de ne pas prendre ces mesures:
- a) Dans les conditions prévues à l'article 25 de la Constitution, le Conseil d'administration peut rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite par le gouvernement mis en cause; dans ce cas, le Conseil détermine également la forme et la date de cette publication;
- b) Le Conseil peut, en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager, contre le gouvernement mis en cause et au sujet de la convention dont l'exécution satisfaisante est contestée, la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants (article 10 du règlement).
19. En outre, le Conseil d'administration peut décider de renvoyer les questions relatives aux éventuelles suites à donner par le gouvernement mis en cause aux recommandations adoptées par le Conseil à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Cette dernière examinera les mesures prises par le gouvernement pour donner effet aux dispositions des conventions auxquelles il est partie au sujet desquelles des recommandations ont été adoptées par le Conseil.

Réclamation contre des Etats non Membres

20. L'article 11 du règlement précise qu'une réclamation contre un Etat qui n'est plus Membre de l'Organisation peut également être examinée conformément au règlement, en vertu de l'article 1, paragraphe 5, de la Constitution, selon lequel le retrait d'un Membre de l'Organisation n'affecte pas la validité des obligations résultant des conventions qu'il a ratifiées ou y relatives.

⁵ *Ibid.*, paragraphe 67.

⁶ *Ibid.*, paragraphe 34.