

**Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application
des conventions et des recommandations****Rapport de la Commission de l'application des normes**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PREMIÈRE PARTIE: <i>Rapport général</i>	2
A. Introduction.....	2
B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail.....	5
C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution	32
D. Exécution d'obligations spécifiques	44
DEUXIÈME PARTIE: <i>Observations et informations concernant certains pays</i>	53
I. <i>Observations et informations concernant les rapports sur les conventions ratifiées (Article 22 de la Constitution)</i>	53
A. Observations générales et informations concernant certains pays	53
B. Observations et informations sur l'application des conventions	58
C. Tableau des rapports sur les conventions ratifiées (Etats Membres).....	130
D. Tableau statistique des rapports sur les conventions ratifiées.....	133
II. <i>Observations et informations concernant l'application des conventions dans les territoires non métropolitains (Articles 22 et 35 de la Constitution)</i>	134
A. Informations concernant certains territoires	134
B. Tableau des rapports sur les conventions ratifiées (territoires non métropolitains).....	135
III. <i>Soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail (Article 19 de la Constitution)</i>	136
IV. Rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations (Article 19 de la Constitution) - Etude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et concernant la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976	138
Rapports reçus sur la convention n° 144 non ratifiée et sur la recommandation n° 152.....	139
<i>Index par pays des observations et informations contenues dans le rapport</i>	140

Rapport de la Commission de l'application des normes

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT GÉNÉRAL

A. Introduction

1. Conformément à l'article 7 de son Règlement, la Conférence a institué une commission pour examiner et présenter un rapport sur la troisième question à l'ordre du jour: «Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations». La commission était composée de 227 membres (116 membres gouvernementaux, 17 membres employeurs et 94 membres travailleurs). Elle comprenait également 13 membres gouvernementaux adjoints, 54 membres employeurs adjoints et 97 membres travailleurs adjoints¹. En outre, 33 organisations non gouvernementales internationales étaient représentées par des observateurs.
2. La commission a élu son bureau comme suit:

Président: M. P. van der Heijden (membre gouvernemental, Pays-Bas).

Vice-présidents: M. A. Wisskirchen (membre employeur, Allemagne) et M. L. Cortebeek (membre travailleur, Belgique).

Rapporteur: M^{me} J. Misner (membre gouvernemental, Etats-Unis).
3. La commission a tenu 17 séances.
4. Dans le cadre de son mandat, la commission a examiné les questions suivantes: i) informations sur la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence, fournies en application de l'article 19 de la Constitution; ii) rapports sur l'application des conventions ratifiées fournis conformément aux articles 22 et 35 de la Constitution; iii) rapports demandés par le Conseil d'administration au titre de l'article 19 de la Constitution au sujet de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976².
5. Suivant sa pratique habituelle, la commission a ouvert ses travaux par une discussion sur les questions générales se rapportant à l'application des conventions (notamment les conventions ratifiées) et des recommandations, et sur la manière dont les Etats Membres s'acquittent de leurs obligations normatives en vertu de la Constitution de l'OIT. Elle a

¹ Pour les changements dans la composition de la commission, se référer aux rapports de la Commission de proposition, *Comptes rendus provisoires* n^{os} 6-1 à 6-1K.

² Rapport III à la Conférence internationale du Travail – *Partie IA: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations; Partie IB: Consultations tripartites.*

ensuite procédé à un échange de vues de l'étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, consacrée aux consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail. Enfin, et comme à l'accoutumée, la commission a débattu un certain nombre de cas individuels concernant l'application des conventions ratifiées, l'obligation de présenter des rapports et celle de soumettre les conventions et recommandations aux autorités nationales compétentes.

6. L'examen de ces cas, qui a constitué l'essentiel des travaux de la commission, s'est fondé principalement sur les observations contenues dans le rapport de la commission d'experts, ainsi que sur les explications, écrites ou orales, fournies par les gouvernements intéressés. La commission s'est également appuyée sur ses discussions des années précédentes, sur les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs, ou encore, le cas échéant, sur les rapports des autres organes de contrôle de l'OIT et d'autres organisations internationales. Les contraintes de temps ont amené la commission à opérer un choix parmi l'ensemble des observations de la commission d'experts et à se limiter, en conséquence, à discuter d'un nombre limité de cas. La commission veut croire, en conséquence, que les gouvernements concernés prêteront une attention particulière aux demandes de la commission d'experts et ne manqueront pas de prendre les mesures requises pour assurer le respect de leurs obligations. La deuxième partie du présent rapport contient un résumé des informations fournies par les gouvernements et des discussions tenues à la commission, ainsi que les conclusions de celle-ci.
7. Les membres travailleurs ont déclaré approuver, après des discussions approfondies au sein de leur groupe, le projet de liste des cas individuels. Le choix des cas prioritaires pour la discussion est toujours un exercice difficile compte tenu, d'une part, des contraintes de temps et, d'autre part, du grand nombre de problèmes d'application dans toutes les régions du monde. Tout en notant que certains membres gouvernementaux souhaiteraient une plus grande transparence dans l'élaboration de cette liste, les membres travailleurs ont considéré que, si cette transparence est nécessaire, un choix impartial des cas est également important. Dans un souci de transparence, les membres travailleurs ont rappelé les critères utilisés pour le choix de ces cas individuels, critères qui concernent le contenu et le fond des cas: la nature des observations de la commission d'experts; les notes de bas de page contenues dans le rapport de la commission d'experts priant les gouvernements de fournir des informations à la Conférence; la portée et la qualité des réponses des gouvernements reproduites dans le rapport ou l'absence de réponses; les discussions et conclusions de la Commission de la Conférence lors des sessions précédentes; les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs; les rapports des autres organes de contrôle de l'OIT et d'autres organisations internationales; les dernières évolutions et développements sur le terrain; les déclarations des membres travailleurs lors de l'adoption de la liste des cas individuels l'année précédente. La recherche d'un équilibre entre les régions et les différentes conventions est également prise en compte. Il est en effet important de discuter de l'application des conventions fondamentales mais également des problèmes d'application et des nouveaux développements concernant les conventions dites techniques.
8. Les membres travailleurs ont déclaré vouloir formuler certains commentaires importants, à la fois pour la commission d'experts, le BIT, les gouvernements concernés et la Commission de la Conférence. Ils ont tenu à indiquer leur souhait de pouvoir discuter l'année prochaine certains cas, si des progrès réels ne sont pas faits entre-temps, et ils ont relevé qu'il serait souhaitable que le prochain rapport de la commission d'experts reprenne les commentaires sur huit cas. L'*Indonésie*, pour la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, compte tenu des difficultés d'application de cette convention, et notamment de l'inquiétude que soulèvent les actes de discrimination antisyndicale, les interventions militaires dans les conflits sociaux et la

législation antisubversion; il convient de noter toutefois avec intérêt qu'une législation visant à donner effet aux conventions n^{os} 87 et 98 est en préparation et il est à espérer que cette nouvelle réglementation produira l'effet escompté. Le *Chili* pour la convention (n^o 35) sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933, compte tenu de l'importance des conventions techniques et surtout du thème de cette convention, à savoir l'assurance vieillesse; le non-respect par l'employeur de ses engagements, le fonctionnement de l'inspection et du système de contrôle du versement des cotisations et des prestations sont des éléments importants; la tendance croissante à la privatisation des systèmes d'assurance vieillesse existants est profondément préoccupante. Le Conseil d'administration a examiné une réclamation concernant ce cas et a chargé la commission d'experts de suivre son évolution. L'assurance vieillesse est un des filets de sécurité sociale indispensables pour assurer une vie digne à ceux qui ne sont pas, ou plus, en mesure de travailler. Le *Pakistan* pour la convention (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, compte tenu de la situation inacceptable des travailleurs qui ne jouissent toujours pas de la liberté syndicale. Certaines catégories de travailleurs, en raison de leur lieu de travail ou de leurs fonctions, ne bénéficient pas du droit à la liberté syndicale, ce qui est clairement en contradiction avec la convention n^o 87 qui garantit la liberté syndicale à toutes les catégories de travailleurs. La privation des droits syndicaux des travailleurs des zones franches d'exportation a déjà fait l'objet de longs débats au sein de la Commission de la Conférence qui a toujours conclu, comme la commission d'experts dans ses commentaires au sujet du Pakistan, que «les dispositions de la convention devraient s'appliquer à tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, y compris aux travailleurs des zones franches d'exportation». Les modifications annoncées par le gouvernement pakistanais au sujet des situations relevées par la commission d'experts sont attendues avec intérêt. Le *Pérou* pour la convention (n^o 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, compte tenu des problèmes de discrimination antisyndicale et du non-respect du droit de négociation collective. Les critères utilisés par le gouvernement pour décider si un syndicat peut conclure des conventions collectives sont beaucoup trop stricts et en contradiction avec cette convention. Il en est de même pour les dispositions législatives prévoyant qu'un employeur peut modifier unilatéralement le contenu des conventions collectives. La commission d'experts a demandé au gouvernement d'envoyer un rapport détaillé cette année, et les commentaires qu'elle formulera à cet égard seront examinés avec beaucoup d'attention dans la mesure où une amélioration de la situation s'impose et devrait être réalisée au plus vite. Le *Costa Rica* pour la convention (n^o 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, étant donné la discrimination antisyndicale et le refus d'accorder aux fonctionnaires le droit de négociation collective. En effet, il demeure presque impossible de constituer ou de s'associer à un syndicat dans le secteur privé, en particulier dans les plantations de bananes et dans les zones franches d'exportation. La Chambre constitutionnelle du Costa Rica a récemment décidé que les accords collectifs conclus dans le secteur public aux niveaux national et municipal sont en contradiction avec la Constitution. Le *Japon* pour la convention (n^o 100) sur l'égalité de rémunération, 1951. Suite à la promulgation d'une nouvelle législation en matière d'égalité, il y a quelques mois, il conviendra de suivre l'évolution de la situation réelle et les commentaires formulés par la commission d'experts à ce sujet. En l'absence d'une amélioration de la situation, ce cas devra être examiné. Le *Kenya* pour la convention (n^o 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, au sujet du droit de négociation collective des salariés des services publics, de l'enregistrement du syndicat des fonctionnaires qui a été refusé en 1980, ainsi que du refus du gouvernement d'enregistrer le «Kenya Medical Practitioners and Dentist Union», «the University Academic Staff» et «All Cadre Nurses Union of Kenya». Le *Myanmar (Birmanie)* pour la convention (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Le cas du Myanmar n'a pas été inscrit sur la liste dans l'espoir que les procédures en cours et la discussion sur la situation du travail forcé au Myanmar au sein de la Commission de proposition de cette Conférence auront des résultats significatifs. Les différents problèmes d'application des conventions par le Myanmar sont

liés, et il est à espérer que le gouvernement prendra des mesures pour se conformer aux normes internationales du travail. La liberté syndicale, sans laquelle une amélioration significative de la situation des travailleurs (y compris l'abolition du travail forcé) est impossible, n'est pas garantie au Myanmar. Les travailleurs n'ont pas le droit de constituer ou de s'affilier à des organisations syndicales pour défendre leurs intérêts. Il est temps que le gouvernement remplisse ses engagements et respecte les promesses faites à maintes reprises.

9. Les membres travailleurs ont insisté sur l'importance de la collaboration des représentants des gouvernements mentionnés dans la liste des cas. Le choix des cas à examiner est très difficile, et il serait regrettable de ne pas discuter certains cas parce que le gouvernement concerné refuserait le dialogue avec la commission.
10. Les membres employeurs ont admis que la liste des cas individuels n'était pas parfaite; la situation de certains pays figurant sur cette liste n'était pas urgente, alors que certains autres pays, avec lesquels la commission aurait souhaité engager le dialogue, n'y figurent pas. Etant donné qu'il n'existe pas de critères juridiques permettant de déterminer avec précision les pays qui devraient figurer sur la liste, les membres employeurs ont déclaré l'accepter telle que présentée.
11. Le membre gouvernemental des Etats-Unis, appuyé par les membres gouvernementaux de l'Allemagne, du Canada, du Danemark (s'exprimant au nom des pays nordiques), du Japon et du Portugal, a exprimé le souhait que les délégations gouvernementales puissent participer au choix des cas au sujet desquels les délégations gouvernementales pourront être appelées à fournir des informations. Le représentant du Secrétaire général a prié tous les membres de la commission de bien vouloir faire part, dans les semaines et mois à venir, de leurs idées et suggestions afin que soit trouvée une solution appropriée qui satisfasse toutes les parties concernées.

B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail

Introduction: Aspects généraux des procédures de contrôle

12. La commission a invité le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Sir William Douglas, à assister en tant qu'observateur à sa discussion générale. Au nom de la commission d'experts, Sir William a tout d'abord rappelé le rôle pivot de la Commission de la Conférence dans le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT en matière d'application des normes. Il a également rappelé que, dans l'accomplissement de son mandat, la commission d'experts est guidée par les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité dans l'évaluation des rapports et des informations qu'elle reçoit. Cependant, à la suite de l'intensification du nombre de ratifications et des observations présentées par les organisations d'employeurs et de travailleurs, sa charge de travail en vertu des articles 19, 22 et 35 de la Constitution a augmenté en quantité et en complexité. La commission d'experts considère son rôle de supervision de l'application des conventions et recommandations comme sa contribution à la mission de l'OIT afin de garantir la continuité de la pertinence des normes internationales du travail. Dans cet esprit, elle a, de sa propre initiative, reconsidéré la forme et le style de son rapport afin de le rendre le plus utile possible pour la Conférence, les constituants nationaux et les autres comités et institutions qui s'en servent. La commission d'experts a fait des observations plus concises, introduit les caractères gras pour souligner les références dans le texte et faire en sorte que les tableaux et notes de bas

de page soient plus lisibles. Ces changements devraient faciliter la lecture et la compréhension du rapport et augmenter son impact.

- 13.** La commission d'experts s'est félicitée dans son rapport de l'adoption, par la Conférence internationale du Travail à sa 87^e session (juin 1999), de la convention (n° 182) et de la recommandation (n° 190) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Elle a fait remarquer que la nouvelle convention ne remplace pas mais complète les conventions concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi. Elle se propose de demander des informations sur les mesures prises telles que celles concernant les politiques d'éducation et les programmes d'emplois pour adultes, qui pourraient aider à éliminer le travail des enfants. Elle a également l'intention d'inviter les Etats Membres à fournir des informations statistiques relatives au travail des enfants.
- 14.** La commission d'experts a de nouveau soulevé dans son rapport la question de l'application de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964. Durant les discussions sur cette convention lors de la Commission de la Conférence en 1999, l'idée selon laquelle l'amélioration de la situation de l'emploi pouvait seulement être atteinte grâce à la coordination de mesures dans les domaines tels que la politique économique, la politique monétaire et la politique sociale avait été exprimée. Afin d'évaluer les mesures qui ont été prises au niveau national pour atteindre les objectifs de la convention de promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, la commission d'experts serait heureuse d'obtenir des informations concernant l'impact de la politique monétaire, des dépenses publiques et des politiques commerciales. Afin de minimiser les risques auxquels peuvent être exposés les individus suite à l'ouverture des marchés, la commission d'experts est d'accord avec l'idée exprimée à la Commission de la Conférence qu'un filet de sécurité adéquat est nécessaire, parce que même les meilleures politiques de l'emploi sont incapables de garantir le plein emploi en tout temps.
- 15.** La commission d'experts a également apprécié la progression constante du nombre d'observations présentées par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces observations devraient contenir des informations détaillées afin que la commission d'experts puisse évaluer pleinement l'étendue du problème et que les gouvernements concernés puissent faire enquête et en fournir les résultats. Toutefois, il doit être rappelé que le nombre de rapports reçus par rapport à ceux demandés était très insuffisant et qu'il est regrettable que de nombreux gouvernements n'aient pas répondu aux observations et demandes directes faites par la commission d'experts.
- 16.** Sir William a relevé que, dans une observation générale sur l'application de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, la commission d'experts souligne les avantages pouvant être tirés par les services d'inspection d'une coopération avec d'autres institutions et avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. La commission recommande instamment aux gouvernements de s'assurer que la mise en œuvre des dispositions légales concernant le travail des enfants soit une priorité pour les services d'inspection. Par ailleurs, dans une observation générale sur l'application de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, où les problèmes peuvent être plus graves que dans les secteurs industriel ou commercial suite à une absence de dispositions législatives dans le secteur agricole et de l'augmentation de l'utilisation des machines et des produits chimiques, la commission d'experts recommande instamment aux gouvernements de prendre des mesures afin que les services d'inspection puissent protéger les enfants et les adolescents travaillant en milieu agricole et aider à leur intégration en milieu scolaire.
- 17.** Sir William a rappelé que l'étude d'ensemble de la commission d'experts porte sur la convention n° 144 et sur la recommandation n° 152. L'étude présente le contexte historique du principe fondamental du tripartisme et définit les concepts et les méthodes

pour sa mise en œuvre. Elle décrit les procédures de consultations et examine les difficultés rencontrées par plusieurs gouvernements qui empêchent la ratification. Elle conclut que les obstacles rencontrés ne sont pas extrêmement sérieux. La commission d'experts espère que cette étude d'ensemble contribuera à promouvoir la ratification et l'application de la convention et de la recommandation en améliorant la compréhension de son champ d'application et de son importance.

18. Sir William a jugé encourageante la convergence des vues de la Commission de la Conférence et de celles de la commission d'experts. Nombre de questions soulevées par la Commission de la Conférence méritent d'être examinées avec soin par la commission d'experts. Les interventions au sujet de l'étude d'ensemble permettront à la commission d'experts d'accéder à une meilleure compréhension de la situation quant à l'application de la convention n° 144 au niveau national. Il a indiqué qu'il ferait rapport à la commission d'experts de la teneur de la discussion.
19. Sir William a remercié la Commission de la Conférence de l'avoir invité à assister en tant qu'observateur à sa discussion générale. Il a invité à son tour les deux vice-présidents de la Commission de la Conférence à une rencontre avec la commission d'experts pour un échange informel durant sa prochaine session. La commission a réitéré l'invitation faite au président de la commission d'experts d'assister à la discussion générale de la Commission de la Conférence l'année prochaine.
20. Le membre gouvernemental de la France, en sa qualité de président du Groupe de travail sur la politique de révision des normes de la Commission des affaires juridiques et des normes internationales du travail du Conseil d'administration, a fourni, comme les années précédentes, des informations aux membres de la commission sur l'état d'avancement des travaux du groupe reflété dans le document distribué par le secrétariat de la commission. Le groupe de travail a reçu pour mandat d'examiner les normes antérieures à 1985, à l'exception des normes fondamentales et des normes prioritaires. L'orateur a fourni des indications détaillées sur les décisions prises par le Conseil d'administration et a développé certaines réflexions sur les suites à donner aux décisions du Conseil. Il s'agirait en particulier de promouvoir les conventions à jour, de les regrouper par catégorie au sein des quatre objectifs stratégiques de l'Organisation et de procéder éventuellement à leur consolidation lorsque cela est possible et souhaitable. Il faudrait également examiner s'il existe entre elles des chevauchements, des incohérences ou des lacunes, ces dernières pouvant constituer des sujets pour de nouvelles normes. Il conviendrait en outre de préparer avec soin les révisions décidées par le Conseil d'administration, à la lumière notamment du document sur les méthodes de révision préparé par le Bureau.
21. Les membres travailleurs ont remercié le président de la commission d'experts d'avoir de nouveau accepté, cette année, d'assister à la discussion générale de la commission et se sont félicités de l'intensification du dialogue existant entre les deux commissions. Le rapport de la commission d'experts reflète sur de nombreux points des éléments de la discussion de la Commission de la Conférence. La commission d'experts a pris pour la deuxième fois l'initiative, en novembre dernier, d'inviter le vice-président employeur et le vice-président travailleur de la commission. La commission d'experts a pu ainsi connaître les priorités et préoccupations des membres travailleurs. La deuxième partie du rapport de la commission d'experts reflète également des éléments importants de la discussion et des conclusions de la Commission de la Conférence sur les cas individuels. Ces références sont très utiles, notamment pour le suivi des engagements pris par des gouvernements devant la Commission de la Conférence sur des points précis. Le rapport a repris en outre des observations concernant les cas individuels sur lesquels les membres travailleurs avaient déclaré, l'année passée, vouloir être en mesure de revenir cette année. Par ailleurs, il souligne une fois de plus l'importance de la complémentarité des deux commissions.

-
22. Les membres travailleurs ont relevé que les principes et méthodes de travail de la commission d'experts sont rappelés de façon claire dans les paragraphes 5 et suivants de son rapport. La commission parle de la nécessité de «revoir ses propres méthodes de travail et la façon dont son rapport est présenté». Si cet effort pour rendre le rapport plus accessible et plus facile à lire doit être apprécié à sa juste valeur, il convient toutefois de relever que ledit rapport a pour but d'exposer une analyse technique et juridique et qu'il est dès lors impossible de trop le simplifier. Le rapport doit donc rester conforme à ses objectifs pour continuer à servir de base aux discussions de la Commission de la Conférence.
23. Les membres employeurs ont souhaité la bienvenue à M. Cortebeek, successeur de M. Peirens en qualité de porte-parole des membres travailleurs. Ils ont également relevé la nouvelle présentation du rapport de la commission d'experts qui comporte notamment une table des matières, davantage de tableaux, une typographie détaillée rendant sa lecture plus attrayante et ils ont noté avec intérêt que le rapport est plus court que par le passé, en particulier celui de 1999.
24. Les membres employeurs ont estimé que, si certaines des déclarations qui seraient faites à la Commission de la Conférence pourront être qualifiées de politiques, il convenait de souligner que la Commission de la Conférence n'a pas une fonction politique. De fait, l'article 7 du Règlement de la Conférence indique très clairement ses fonctions, à savoir que la commission est chargée d'examiner la mesure dans laquelle les Etats Membres s'acquittent de leurs obligations constitutionnelles, notamment de celles qui découlent de la ratification des conventions. Cette fonction est la même que celle de la commission d'experts, instituée par le Conseil d'administration à cette fin, et consiste à évaluer d'un point de vue strictement juridique l'application des normes. Les deux organes s'occupent des mêmes questions juridiques et, comme le souligne chaque année le rapport de la commission d'experts, ils doivent respecter les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. S'ils n'agissaient pas de la sorte, il serait impossible de déterminer si un Etat Membre a rempli ses obligations internationales. Quand bien même des déclarations à caractère politique seraient faites, notamment lors de l'examen de cas individuels, il convient de ne pas perdre de vue la nature juridique des travaux de la Commission de la Conférence. S'il est vrai que la Commission de la Conférence agit dans le cadre de la Conférence internationale du Travail, l'organe supérieur, une bonne coopération est nécessaire entre elle et la commission d'experts, et les membres employeurs se sont félicités de la présence, à nouveau, de Sir William Douglas lors de la discussion générale de la Commission de la Conférence de même que de l'invitation des deux vice-présidents de la Commission de la Conférence à des discussions informelles lors de la réunion de la commission d'experts. On peut s'attendre à ce que, en matière juridique, les deux organes ne soient pas d'accord sur tous les sujets et, qui plus est, l'application des normes juridiques dans les systèmes juridiques nationaux à travers le monde ne se résout pas comme un problème de mathématiques.
25. Les membres employeurs, relevant l'intention de la commission d'experts de présenter à l'avenir ses rapports sous une forme plus accessible et claire, ont souligné que la présentation du rapport de manière compréhensible n'était pas seulement une question de langage mais un problème de méthodes et mécanismes juridiques utilisés pour procéder à l'analyse nécessaire et parvenir aux résultats souhaités, d'où la question des possibilités d'application des conventions dans des circonstances très différentes. Il convient d'insister sur l'objectif essentiel de chaque norme et, dans le cas des normes minima en matière sociale et du travail, de déterminer le type de protection fondamentale qu'elles recherchent, y compris les principes qui les sous-tendent, détermination qui permettra également de limiter le champ d'application de la norme. En élaborant de telles normes, l'OIT devrait s'inspirer des législateurs nationaux qui, partant de situations concrètes, élaborent des lois

abstraites. La même norme doit recouvrir des modes de vie et des réalités très différentes. Toutefois, il faut se garder d'étendre le champ de certaines dispositions par une interprétation et une jurisprudence évoluant d'année en année et tendant à tenir compte de situations toujours plus circonstanciées, qui n'avaient pas été visées par les auteurs de la norme. Cette approche conduirait à des normes de plus en plus amples. Il s'agit donc là de questions essentielles qui dépassent l'expression linguistique ou la formulation juridique et qui posent les problèmes des méthodes de travail et des instruments juridiques qui devraient être utilisés. La Commission de la Conférence doit veiller à l'application du droit international et, outre les règles non écrites du droit coutumier international, il convient de porter une attention toute particulière aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La commission d'experts s'est dûment référée à l'application de ces normes et principes il y a quelques années. Ce n'est que lorsque tous les organes de contrôle respectent pleinement ces principes que les risques de «surinterprétation» peuvent être évités. Une «surinterprétation» risque de faire baisser considérablement le nombre d'Etats Membres disposés à ratifier les conventions de l'OIT.

26. Les membres employeurs ont fait remarquer que, bien que le rapport de la commission d'experts ne comprenne pas de section spécifique sur le dialogue social, l'esprit du dialogue social sous-tend naturellement son travail et celui de la Commission de la Conférence. Même si un accord n'est pas réalisé sur toutes les matières, le dialogue social concerne chaque membre de la commission du fait du sens de la responsabilité sociale présent dans tous les esprits.
27. Plusieurs membres gouvernementaux (Allemagne, Belgique, Cuba, Guatemala, Liban, Philippines, Portugal, Royaume-Uni) ont apporté leur appui au travail de la commission d'experts en soulignant la qualité du rapport, certains se référant à l'amélioration de la présentation du rapport et à l'indication de la commission d'experts selon laquelle elle avait entrepris de revoir ses propres méthodes de travail. Le membre gouvernemental de Cuba a invité la commission d'experts à rester attachée aux principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité qui, selon le membre gouvernemental du Portugal, caractérisent une fois de plus son rapport. Le membre gouvernemental des Philippines, relevant la complémentarité entre la commission d'experts et la Commission de la Conférence, a souligné que la présence du président de la commission d'experts est une garantie du respect mutuel, de l'esprit de coopération et de responsabilité qui doit prévaloir entre les deux organes de contrôle. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a noté un certain nombre de nouveautés apportées au rapport de la commission d'experts tant sur sa forme que son contenu. Ainsi, le rapport ne contient que quatre cas avec une note de bas de page invitant les gouvernements concernés à faire rapport à la Conférence, ce qui est un recul considérable par rapport aux années précédentes. Contrairement aux années précédentes et sans qu'il y ait lieu de le regretter, le rapport ne traite pas de questions qui n'ont pas de lien direct avec l'examen des cas individuels, telles que, par exemple, les sanctions auxquelles pourraient donner lieu le non-respect des normes. Le membre gouvernemental de l'Inde a estimé que des interprétations extensives des conventions devraient être évitées.
28. Certains membres travailleurs (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) se sont référés à la déclaration des membres employeurs au sujet des fonctions de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence ainsi que de la soi-disante «surinterprétation» des conventions. Le membre travailleur de l'Allemagne a plaidé en faveur d'une étroite collaboration entre la Commission de la Conférence et la commission d'experts, tout en soulignant les différences entre les méthodes de travail des deux commissions. Contrairement aux membres employeurs pour qui le travail des deux commissions serait purement juridique, il a rappelé que la Commission de la Conférence est composée de représentants des parties en cause et n'est dès lors pas indépendante; elle ne procède pas

non plus à des analyses juridiques indépendantes. L'essence du travail de la Commission de la Conférence est sa valeur morale. Il a également réfuté les arguments juridiques des membres employeurs fondés sur les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités en soulignant que l'article 5 de celle-ci prévoit qu'elle s'applique sous réserve de toute règle pertinente de l'Organisation, disposition qui peut seulement être interprétée comme signifiant que les dispositions relatives aux mécanismes de contrôle doivent prévaloir. Cette interprétation est également prouvée par le fait que le mécanisme de contrôle de l'OIT est un système complet en soi. Dès 1973, à la demande de l'OIT, une commission de coordination sur les normes internationales a estimé que les dispositions juridiques devraient être adoptées et contrôlées par les organes disposant des meilleures qualifications dans ce domaine. En outre, en ce qui concerne l'interprétation uniforme de ces normes, cette même commission a conclu que le contrôle des normes internationales devrait être assuré par l'organisation la plus compétente dans le domaine concerné. Pour ce qui est des normes internationales du travail, l'OIT est sans doute possible l'Organisation la plus compétente.

- 29.** Le membre travailleur des Pays-Bas a rappelé l'éminence en matière juridique des membres de la commission d'experts et la possibilité pour un Etat Membre qui estime qu'il y a eu «surinterprétation» de saisir la Cour internationale de Justice. Il a rejeté comme illogique l'argument des membres employeurs selon lequel les normes sont trop complexes, vite dépassées, difficiles à ratifier et font l'objet d'une interprétation extensive, car c'est précisément au sujet des conventions n^{os} 87 et 98 que les employeurs se sont plaints d'une interprétation extensive, alors que ces conventions figurent parmi les plus ratifiées. Au contraire, plus une norme a un caractère général, plus elle est sujette à interprétation. Or ceux qui souhaitent des normes générales ne veulent pas d'une interprétation approfondie. Le membre travailleur du Royaume-Uni a déclaré que les membres employeurs se sont opposés tant à l'élaboration de normes pertinentes qu'au développement d'une jurisprudence basée sur une convention afin de couvrir de nouvelles réalités, bien qu'une telle jurisprudence soit apparue précisément grâce à la richesse des discussions tripartites durant la Conférence. Ce type de jurisprudence a fait en sorte que les principes des conventions ont duré dans le temps et sont donc applicables aux nouvelles réalités. A cet égard, le meilleur exemple constitue la pertinence toujours actuelle de la convention (n^o 29) sur le travail forcé adoptée en 1930, et qui s'attache au nouveau problème de l'exploitation des prisonniers par des compagnies privées. Plusieurs membres travailleurs, dont ceux du Guatemala, du Honduras et du Sénégal, ont souligné la qualité du rapport et le rôle joué par la commission d'experts.
- 30.** Les membres travailleurs ont réaffirmé, en relation avec l'efficacité des travaux de la Commission de l'application des normes et du fonctionnement du système de contrôle, leur appréciation du travail effectué par la commission d'experts de manière indépendante, objective et impartiale. Le rapport de la commission d'experts constitue la base des travaux de la Commission de l'application des normes et mériterait sans doute plus de considération. Les membres travailleurs ne plaident pas pour que l'on abandonne la profondeur et le sérieux des analyses de la commission d'experts au profit d'une plus grande publicité. Ils plaident pour que les conclusions des travaux de la Commission de l'application des normes et les informations contenues dans son rapport reçoivent la publicité qu'elles méritent au même titre que les autres activités de l'OIT.
- 31.** Les membres employeurs, à propos de la question du mandat de la Commission de la Conférence, ont déclaré ne pas souhaiter s'engager dans un débat qui s'avérerait stérile. Les fonctions de la Commission de la Conférence sont énoncées clairement à l'article 7 du Règlement de la Conférence, lequel lui donne pour mission d'examiner dans quelle mesure les Etats Membres s'acquittent des obligations que leur prescrit la Constitution, et en particulier de celles qui découlent de la ratification des conventions. Pour ce qui est de

l'interprétation des conventions, les membres employeurs ont rappelé que cette question est couverte par la Convention de Vienne sur le droit des traités, instrument dont l'application aux conventions de l'OIT se trouve confirmée aux paragraphes 54 et 244 de l'étude d'ensemble de 1990 sur les normes du travail dans la marine marchande, de même que dans le document du Conseil d'administration (GB.256/SC/2/2), paragraphe 44. Cette clarification semblait s'imposer pour répondre à la déclaration du membre travailleur de l'Allemagne selon laquelle la Convention de Vienne ne couvrirait pas les conventions de l'OIT.

Politique en matière de normes de l'OIT

32. Les membres travailleurs, en référence au paragraphe de la commission consacré à la politique normative, ont relevé l'importance de ce thème en soulignant les discussions ayant eu lieu au sein du Conseil d'administration, notamment sur la base des travaux du Groupe de travail sur la politique de révision des normes de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail. Il convient de noter avec intérêt l'évolution positive de ces travaux ainsi que la bonne interaction existant entre le groupe de travail et la Conférence. Le processus de révision et de modernisation du système normatif en général revêt une grande importance car il engage l'avenir de l'OIT, avenir où celle-ci devrait sortir renforcée et bénéficier d'une crédibilité accrue.
33. Les membres travailleurs se sont référés au paragraphe du rapport de la commission d'experts consacré au nombre de ratifications et son évolution, et ils ont rappelé l'importance qu'ils attachent aux ratifications, ces dernières constituant la base du système de l'OIT et de ses mécanismes de contrôle. Ils ont noté le nombre de ratifications qui avaient été enregistrées entre le 1^{er} janvier 1999 et le 10 décembre 1999 (115 ratifications émanant de 47 pays et portant le total des ratifications à 6 683) et ils ont observé que le rapport indiquait que, depuis le lancement de la campagne de ratification des conventions fondamentales de l'OIT, plus de 150 nouvelles ratifications ou confirmations de ratifications antérieures avaient été enregistrées. Se réjouissant du nombre important de ratifications qui a encore augmenté depuis la session de la commission d'experts, les membres travailleurs ont rappelé que la ratification en soi n'est pas suffisante et que les gouvernements doivent envoyer des rapports réguliers sur l'application des conventions ratifiées.
34. Les membres travailleurs, rappelant l'évolution importante que constitue la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, ont souligné que le suivi de la Déclaration se concrétisera pour la première fois à la Conférence de cette année lorsque sera discuté le rapport global sur la liberté d'association et le droit de négociation collective. Il s'agit plutôt d'une discussion politique globale qui devrait avoir pour résultat des décisions concernant la manière dont l'OIT pourrait fournir une assistance plus efficace pour l'application des normes fondamentales. Peu de remarques figurent dans le rapport de cette année de la commission d'experts à ce sujet. Le contenu de la Déclaration devrait faire l'objet d'un suivi très attentif. Les membres travailleurs ont rappelé, d'un côté, que la Déclaration a surtout un objectif de promotion des principes qui se retrouvent dans les conventions fondamentales, et donc de ratification de ces conventions et, d'un autre côté, qu'il appartient à la commission d'experts et à la Commission de l'application des normes de la Conférence, comme organes de contrôle, d'examiner l'application des conventions ratifiées. Les membres travailleurs, tout en relevant l'importance du suivi de la Déclaration, ont insisté sur le rôle propre que chacun doit jouer pour que la Déclaration et son suivi puissent être complémentaires au système de contrôle de l'application des normes et ne pas le supplanter.

-
35. Les membres employeurs ont déclaré que le paragraphe très bref consacré par la commission d'experts à la politique normative ne fait qu'évoquer un problème fondamental qui constitue, au sein de l'Organisation, un sujet de débat important. La viabilité, la crédibilité et l'avenir de l'Organisation passent par des solutions appropriées à cet égard. Les débats sur la politique normative ont porté essentiellement sur le réexamen des normes existantes. Certes, il s'agit là d'un aspect important du problème, de nombreuses normes internationales du travail n'étant plus adaptées au monde moderne, d'où la nécessité d'une révision. Un amendement à la Constitution a été adopté pour permettre l'abrogation de conventions obsolètes mises à l'écart, mais il n'est pas encore en vigueur et, lorsqu'il le sera, il pourrait s'avérer difficile à appliquer. Il est indispensable que la politique normative se concentre sur l'élaboration de normes plus réalistes. Beaucoup de raisons justifient de cesser d'élaborer des normes comme elles l'ont été ces dernières décennies, tout particulièrement l'évolution du nombre de ratifications au cours des vingt dernières années. A ce sujet, il est vain de tenir compte du nombre global de ratifications des conventions car, dans une large mesure, il ne fait que refléter l'éclatement d'Etats en d'autres Etats plus petits et plus nombreux. A quelques exceptions près, il ressort de ces chiffres une baisse considérable du taux de ratification des normes internationales du travail.
36. Les membres employeurs se référant au document de travail sur l'état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes ont souligné que l'examen montre que, sur les 182 conventions, 76 au moins ne sont plus à jour, voire complètement dépassées, ou ont besoin d'être révisées. Les organes de l'OIT sont amplement d'accord sur ces chiffres. Environ la moitié des conventions ne sont plus pertinentes dans le monde du travail d'aujourd'hui. L'examen de cette question a commencé en 1994; il faut maintenant en tirer les leçons pour l'avenir. Il n'est plus souhaitable de continuer d'élaborer une multitude de normes, ce qui ne veut pas dire pour autant que les membres employeurs s'opposent à l'élaboration et à l'adoption de toute nouvelle norme minimum. L'objectif devrait être de créer de meilleures normes, plus utiles et qui répondent aux besoins de l'économie et du monde du travail. Elles doivent être adaptées aux besoins réels, s'efforcer de répondre aux problèmes actuels et se fonder sur un ample consensus. A cette fin, il faut analyser la situation présente sans préjugés idéologiques ou politiques afin d'en dégager les tendances actuelles.
37. Les membres employeurs se sont dits convaincus que la mondialisation et l'internationalisation sont des aspects importants de ces tendances actuelles qui ne manqueront pas d'être critiquées par certains. La mondialisation et l'internationalisation comportent à la fois des risques et des chances. Sans vouloir entrer dans de profonds débats sur la valeur de la mondialisation, il serait insensé de la rejeter. Il convient de noter que la mondialisation a favorisé une croissance globale de l'emploi. La mondialisation étant inéluctable, il faut s'efforcer d'en influencer et optimaliser l'évolution et, pour l'OIT, d'en tirer les conclusions qui s'imposent pour orienter son action normative. Plusieurs des principaux aspects de cette évolution devraient être pris en compte car ils pourraient être une réaction face à la mondialisation; ainsi l'accroissement de l'individualisation et le rejet d'un degré élevé de collectivisation vont de pair avec la mondialisation. L'OIT doit prendre en compte ces aspects avant d'entamer l'élaboration de nouvelles normes internationales du travail et se demander si de nouvelles normes universelles sont nécessaires. De nouvelles normes devraient contenir des principes fondamentaux et non des éléments détaillés sujets à des changements rapides. Les besoins actuels des entreprises et des travailleurs devraient être examinés, ainsi que l'impact de nouvelles normes du travail sur l'emploi. De nouvelles normes devraient s'appuyer sur un large consensus et les objectifs devraient être bien définis. Il faudrait aussi examiner les différentes méthodes disponibles pour réaliser ces objectifs (campagnes d'information, déclarations, codes de conduite, assistance technique) et ne pas s'en tenir simplement à l'élaboration de normes.

Une possibilité pourrait être d'élaborer des normes à l'essai applicables pendant une période déterminée, ce qui aurait l'avantage, au terme de cette période, de permettre de voir si ces normes ont été effectivement appliquées et si leurs objectifs ont été réalisés.

- 38.** Les membres employeurs ont souligné que, avant d'élaborer des normes internationales du travail, il est nécessaire d'apprécier à l'avance les conséquences juridiques qu'elles pourront avoir et d'évaluer ensuite l'impact qu'elles auront eu après un certain temps. Il faut dûment tenir compte des effets que de nouvelles normes internationales du travail auront dans la pratique et examiner leurs résultats économiques. L'OIT doit donc adopter une méthode à l'opposé de celle suivie ces dernières décennies, laquelle consistait à élaborer des instruments complexes et détaillés et conçus pour durer éternellement. Plus de souplesse est nécessaire, par la formulation d'un principe général, par exemple sous forme d'une recommandation, principe qui serait appliqué de manière plus spécifique à l'échelle nationale. Sans changement radical de l'approche, les conséquences seront extrêmement graves. Le taux de ratification par les Etats Membres chutera, et l'impact des normes internationales du travail sur la vie professionnelle en sera réduit davantage. Les Etats Membres et les entreprises sont obligés de s'adapter plus rapidement aux changements et, parce qu'ils sont dans une situation plus mauvaise, ils sont d'autant plus réticents à l'adoption de normes internationales rigides. Si l'OIT ne réagit pas, elle perdra contact avec le monde réel au risque de perdre de sa crédibilité et de son efficacité.
- 39.** Les membres employeurs ont estimé, à propos des chiffres fournis par la commission d'experts sur la ratification des conventions, que des chiffres globaux sont peu significatifs. Ils ont rappelé que l'étude d'ensemble examinée en 1999 portait sur les instruments relatifs aux travailleurs migrants et dont la situation est tout à fait différente de celle qui prévalait au moment de l'élaboration de ces normes. Ces instruments ne sont pas anciens mais ils ont été dépassés par les événements. Les Etats Membres feront donc preuve de réalisme et d'honnêteté en dénonçant des conventions qui ne correspondent plus au monde réel. Dans la pratique, alors que dans les pays industrialisés les travailleurs courent peu de risque d'être exploités, le risque existe en revanche que l'application de telles normes nuise à la compétitivité, ce qui en conséquence porterait atteinte à ces travailleurs. Les normes qui ne correspondent plus aux besoins actuels devraient donc être révisées dès que possible. Par ailleurs, le nombre de dénonciations ne reflète pas la réalité. Dans beaucoup de cas, parce qu'il n'est normalement possible de dénoncer une convention qu'au bout de dix ans, les Etats Membres qui ont ratifié des conventions qu'ils estiment dépassées les dénoncent dans les faits en cessant de les appliquer. Cette situation ressort de nombre des commentaires formulés dans le rapport de la commission d'experts sur des cas individuels.
- 40.** De nombreux membres gouvernementaux (Allemagne, Belgique, Canada, Chine, Danemark (au nom des pays nordiques), Egypte, Inde, République islamique d'Iran, Japon, Kenya, Liban, Philippines, Portugal, Fédération de Russie, Sri Lanka) ont fait part de considérations en relation avec les activités normatives au sens large, en se référant notamment, selon le cas, aux questions liées à l'adoption des normes, leur révision ou, le cas échéant, leur contrôle. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a souligné le rôle important joué par le groupe de travail dans le domaine de la politique de révision des normes. Tout en rappelant que la politique normative est l'une des activités les plus importantes de l'OIT, il convient de reconnaître que le choix des sujets, les méthodes de travail des commissions techniques, l'agenda doivent faire l'objet d'une révision. Il convient toutefois de se montrer réservé face aux propositions des membres employeurs visant à «essayer» les normes ou à les adopter dans un premier temps pour une période limitée. De telles «normes à l'essai» comporteraient le risque d'être élaborées avec moins d'exactitude que les conventions et recommandations classiques. S'agissant de la discussion relative à l'abrogation des normes qui ne répondraient plus aux besoins du

monde moderne, il est utile de rappeler que la ratification d'une convention par un certain nombre d'Etats Membres produit un effet contractuel entre les parties, et il est donc impossible qu'une tierce partie annule la convention contre la volonté des parties contractantes. Selon lui, il faut espérer que l'amendement à la Constitution adopté en 1997 n'entrera pas en vigueur. Les membres gouvernementaux du Danemark (au nom des pays nordiques) et de l'Egypte ont fait référence plus spécifiquement aux travaux et décisions prises en matière de révision des normes, et le membre gouvernemental du Liban a formulé l'espoir que les travaux du Groupe de travail sur la politique de révision des normes aurait des implications positives sur la politique normative. Le membre gouvernemental du Kenya a souhaité un réexamen et une rationalisation des normes existantes. Le membre gouvernemental de la Belgique, évoquant la politique normative et le contrôle, a relevé que plus une convention correspond à la réalité du terrain, mieux elle sera respectée. Le membre gouvernemental de la République islamique d'Iran a souligné la nécessité d'une étude approfondie de la politique normative et d'un examen détaillé des normes pour vérifier leur efficacité et identifier les problèmes en matière de ratification et de mise en oeuvre. Il a marqué son appui aux activités de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence et exprimé sa confiance que des progrès puissent être réalisés dans un climat de coopération, de pragmatisme et de respect. Le membre gouvernemental du Canada s'est déclaré en faveur de l'examen des activités normatives de l'OIT et a souligné la nécessité de donner suite aux travaux du Groupe de travail sur la révision des normes.

41. Le membre gouvernemental de l'Inde a déclaré appuyer, ensemble avec le groupe Asie-Pacifique, un examen global dans le domaine des normes, dans un esprit de transparence et d'objectivité, sans préalable, ce qui ne signifie pas qu'il y ait une intention de saper le présent système au détriment des partenaires sociaux. Un tel examen devrait être mené selon les principes suivants: application à toutes les normes; consolidation des normes existantes suivant les recommandations du Groupe de travail sur la politique de révision des normes; souplesse des nouvelles normes afin de tenir compte des différentes situations et pertinence par rapport aux réalités nouvelles; élaboration de normes basées sur des principes essentiels, prenant la forme de conventions-cadres. Les conférences régionales pourraient jouer un rôle important dans l'élaboration; des améliorations de la procédure devraient passer par une révision de la Constitution incluant une révision des conditions d'entrée en vigueur des conventions et de leur dénonciation. Le membre gouvernemental de Sri Lanka, tout en manifestant son attachement à l'application universelle des conventions, a considéré que certains ajustements pourraient être apportés pour tenir compte des structures économiques et culturelles différentes et des spécificités au niveau des régions sans s'écarter des principes fondamentaux. Il a avancé des suggestions visant à un examen préalable, dans une région donnée, des progrès réalisés dans l'application des normes, en se fondant sur le rapport de la commission d'experts ou sur des questions posées par le Département des normes, ce qui donnerait une vue d'ensemble plus exacte à l'échelle régionale avant que les gouvernements ne soient priés de rendre compte à la Commission de la Conférence. Cet examen pourrait se faire au niveau d'un pays, au niveau sous-régional ou régional. Le membre gouvernemental de la Chine a estimé qu'il conviendrait de tenir davantage compte de la diversité des cultures et des situations économiques et sociales entre les Etats Membres et de rendre les normes plus flexibles; les gouvernements devraient jouer un rôle plus actif dans le processus d'élaboration des normes et le système de contrôle, ces procédures devant rester transparentes, objectives et impartiales.

42. Le membre gouvernemental du Japon a souligné l'importance des normes et du rôle de l'OIT, seule organisation compétente dont l'activité centrale est l'élaboration et le contrôle de l'application des normes du travail. Pour que ces normes soient universellement acceptées, il faut parvenir à un consensus entre le plus grand nombre d'Etats au cours de la

procédure d'adoption. Le système de contrôle promeut le respect des normes, mais il convient d'améliorer sa transparence, son objectivité et sa cohérence et de procéder rapidement au réexamen des activités normatives et des mécanismes de contrôle. Le membre gouvernemental des Philippines, après avoir indiqué que l'OIT est la conscience sociale du monde qui fournit une plate-forme pour l'élaboration de normes sociales minima, a fait référence à la simplification des fonctions de contrôle et leur réorientation en relevant que la priorité devrait être donnée aux conventions fondamentales et à celles ratifiées par au moins deux tiers des Membres de l'OIT; en dessous de ce seuil de ratification, les Etats devraient disposer d'un laps de temps plus long pour mettre leur législation en conformité.

43. Le membre gouvernemental du Portugal a noté que les normes et les procédures de contrôle sont des éléments essentiels à la réalisation des objectifs conduisant au travail décent, et l'examen des mesures tendant à les renforcer doit se poursuivre. Différentes mesures ont été examinées, depuis 1994, visant à promouvoir, renforcer et moderniser les activités normatives. Il convient de garder à l'esprit qu'en ce qui concerne la révision des normes la finalité est de renforcer leur pertinence et efficacité ainsi que leur application universelle sans pour autant affaiblir le niveau de protection garanti. Les conventions relatives à la durée du travail devraient faire l'objet d'une discussion à la Conférence afin qu'elles puissent répondre aux nouvelles réalités et protéger notamment les travailleurs du secteur informel. Le système de contrôle est souple et bien structuré. Les difficultés rencontrées par le système de contrôle ne tiennent pas tant à un besoin de perfectionnement, même si celui-ci est souhaitable, mais plutôt au non-respect des obligations constitutionnelles liées aux normes, qui entrave leur fonctionnement efficace. Les activités de sensibilisation et de coopération peuvent aider à surmonter ces difficultés. Le membre gouvernemental du Guatemala a pleinement appuyé les procédures de contrôle qui permettent de faire respecter les obligations découlant de la ratification des conventions. Le membre gouvernemental de la Fédération de Russie a partagé l'opinion des membres qui ont insisté sur le renforcement et le perfectionnement des procédures de contrôle.
44. Plusieurs membres gouvernementaux (Brésil, Chine, Danemark (s'exprimant au nom des pays nordiques), Egypte, Inde, Kenya, Philippines, Portugal, Slovaquie) se sont référés au progrès du nombre des ratifications suite à la campagne de ratification des conventions fondamentales, en mentionnant plus particulièrement les conventions fondamentales ratifiées par leur pays. Le rapport de la commission d'experts indique que la campagne lancée en 1995 a permis d'enregistrer plus de 150 ratifications de conventions fondamentales et englobe désormais la convention n° 182. Certains membres gouvernementaux ont également fait référence aux conventions prioritaires ou autres ratifiées par leur pays (Kenya, Liban), aux difficultés rencontrées ou aux progrès accomplis dans le domaine des conventions qu'ils n'ont pas ratifiées (Inde).
45. Le membre gouvernemental de la République islamique d'Iran a estimé que la non-ratification ne devrait pas être considérée automatiquement comme un manque de volonté politique, notamment en ce qui concerne les pays en développement confrontés à des problèmes économiques et de procédure. Les problèmes des pays industrialisés et ceux des pays en développement sont différents. Ces derniers sont confrontés à divers problèmes provenant de données culturelles, économiques et éducatives différentes; et le processus de mondialisation ne fait qu'ajouter à la difficulté. Un soutien technique et moral devrait être apporté aux pays qui expriment l'engagement de participer aux activités de l'OIT. Le membre gouvernemental du Nigéria a lancé un appel à l'OIT et aux autres agences concernées pour qu'elles accordent une attention particulière à l'Afrique et aux autres pays en développement fortement endettés lorsqu'ils examinent la ratification et l'application des conventions fondamentales.

-
46. Un certain nombre de membres gouvernementaux (Belgique, Danemark (s'exprimant au nom des pays nordiques), Ethiopie, Inde, Philippines) ont fait allusion à la Déclaration. Le membre gouvernemental de la Belgique a estimé que le contrôle de l'application des conventions et le rôle promotionnel de la Déclaration doivent être chacun à sa manière source d'enrichissement. Le membre gouvernemental de l'Inde a indiqué que la façon la plus appropriée de promouvoir les normes passe par la ratification, et la Déclaration ne devrait pas être une excuse pour la non-ratification des conventions fondamentales.
47. Plusieurs membres gouvernementaux (Cuba, Ethiopie, Liban, Philippines, Singapour, Slovaquie) et le membre travailleur du Pakistan ont souligné l'importance du dialogue social tant au niveau des Etats que dans les travaux de la Commission de la Conférence.
48. De nombreux membres travailleurs (Allemagne, Canada, France, Grèce, Guatemala, Italie, Madagascar, Pakistan, Sénégal, Singapour) ont fait référence à la politique normative, notamment en relation avec la déclaration des membres employeurs au sujet de la complexité des normes et des difficultés à les ratifier. Le membre travailleur du Sénégal a relevé que sans activité normative l'OIT perdrait sa mission de protection sociale et son caractère humanitaire dans le monde du travail, et le membre travailleur de la France a noté que l'OIT est avant tout une machine à fabriquer des normes; celles-ci représentent la colonne vertébrale de l'Organisation et sont la garantie de la vie démocratique. Le membre travailleur du Guatemala a souligné que les conventions sont des outils fondamentaux qui sont efficaces indépendamment du nombre d'Etats les ayant ratifiées et le membre travailleur de Madagascar a estimé qu'elles avaient permis de réaliser des progrès considérables dans l'amélioration des conditions de vie des travailleurs et, par ailleurs, de réunir les conditions indispensables au développement harmonieux des entreprises.
49. Le membre travailleur du Canada, en tant que porte-parole des travailleurs au sein de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (LILS) du Conseil d'administration, et également du Groupe de travail sur la politique de révision des normes pendant toute la durée de la révision des conventions qui ont été examinées par ce groupe, a souligné que les conclusions du groupe de travail avaient toutes fait l'objet d'un consensus tripartite et que les conventions dites «dépassées» couvraient toujours un groupe important de travailleurs et de travailleuses. Ces conventions ne peuvent donc être considérées comme obsolètes, car un grand nombre d'Etats Membres qui sont liés par ces conventions n'ont toujours pas ratifié les nouvelles conventions. Il existe même des cas d'Etats Membres ayant ratifié les conventions dites dépassées après leur révision et l'adoption de nouvelles normes. Pour les membres travailleurs, tant et aussi longtemps qu'une convention couvre un groupe de travailleurs et de travailleuses, elle ne saurait être dépassée, car c'est la raison même qui a mené à son adoption. Selon la position adoptée par le groupe des travailleurs au début de l'exercice de révision des normes de l'OIT, la révision des conventions d'avant 1985 devait être accompagnée de l'adoption de nouvelles normes et de la promotion des normes toujours à jour. L'expérience montre que des conventions que l'on qualifiait de non ratifiables ont été ratifiées par la suite par de nombreux Etats Membres, après qu'ils aient indiqué les obstacles empêchant la ratification et que le BIT leur ait fourni l'assistance technique nécessaire. Ainsi, la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, que certains qualifiaient comme n'étant pas assez souple pour justifier sa non-ratification, est en fait l'une des plus flexibles parmi les huit conventions fondamentales de l'OIT, et elle a fait l'objet de très nombreuses ratifications depuis le lancement de la campagne de ratification initiée en 1995. Se référant aux déclarations des membres employeurs selon lesquelles l'OIT ne devait pas adopter des conventions «à la chaîne» sous peine de ne plus être crédible et de perdre le contact avec la réalité, il s'est interrogé sur la question de savoir à quelle réalité ils faisaient allusion. La seule réalité que les travailleurs connaissent est celle décrite page après page dans le rapport de la commission d'experts et qui reflète celle à laquelle les travailleurs et les travailleuses sont

confrontés, à des degrés divers certes, partout à travers le monde. Le seul problème de crédibilité de l'OIT réside non pas tant dans ses normes que dans l'absence de pouvoir qu'a l'Organisation pour les faire appliquer. Ce n'est pas en adoptant des normes qui n'iraient pas à l'encontre des législations en vigueur dans les Etats Membres que l'OIT deviendra plus crédible, puisque cela signifierait que l'OIT adopterait des normes qui ne modifieraient pas les situations existantes. L'OIT deviendra plus crédible lorsque les Etats Membres accepteront de modifier leur législation et de faire face aux obligations qui sont les leurs envers les millions de travailleurs et de travailleuses qu'ils prétendent protéger. Le membre travailleur de la Colombie, s'inquiétant des perspectives de mise à l'écart de conventions considérées comme obsolètes, a mentionné plus particulièrement la procédure de révision en cours de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, présentée comme étant obsolète et comme ayant recueilli trop peu de ratifications.

- 50.** Le membre travailleur de l'Allemagne a partagé l'opinion négative exprimée par le membre gouvernemental de l'Allemagne concernant la proposition des membres employeurs d'adopter des normes dans un premier temps pour une période limitée (normes à «l'essai») afin de mettre à l'épreuve leur efficacité dans la pratique. Il a considéré que la formulation de principes généraux en vue de répondre au besoin de flexibilité aurait pour conséquence soit de renforcer le développement de la jurisprudence, soit de limiter les procédures de contrôle. Les déclarations et résolutions sont non contraignantes et ne peuvent jouer qu'un rôle complémentaire. Il est contradictoire de préconiser une meilleure protection au niveau international pour les investissements et la propriété intellectuelle plutôt que d'assurer une protection adéquate des droits des travailleurs. Le membre travailleur de Singapour a partagé cette opinion et notant la tendance à la dérégulation a exprimé son désaccord avec ceux qui estiment que le marché du travail devrait suivre le même pas. Les relations de travail étant différentes des relations commerciales, la liberté contractuelle appliquée de manière rigide aux relations de travail mènerait à l'injustice. Le membre travailleur du Pakistan a déclaré que des normes trop souples ne garantissent pas le droit à la protection des travailleurs.
- 51.** Plusieurs membres travailleurs (France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour) ont fait référence aux ratifications. Le membre travailleur de la France a soutenu le travail effectué pour privilégier la ratification et l'application des conventions fondamentales, mais a précisé que cela ne doit pas se faire au détriment des autres normes. Le membre travailleur de l'Italie a relevé que, malgré la hausse importante des taux de ratification des conventions fondamentales, des conventions essentielles doivent encore être ratifiées par davantage de pays. Le membre travailleur des Pays-Bas a considéré comme essentielle la ratification des conventions fondamentales par tous les Etats Membres; le rapport global publié dans le cadre du suivi de la Déclaration pourrait être utile dans la campagne de ratification. Le membre travailleur du Royaume-Uni a déclaré, en relation avec le taux des ratifications, qu'il était normal que ces taux fussent différents. Les conventions sectorielles ne peuvent bénéficier d'une ratification universelle. Les conventions sont ratifiées sur une longue période et des conventions comme la convention n° 29 reçoivent encore de nouvelles ratifications. Le facteur le plus important dans la décision de ratifier demeure la volonté politique et après que l'OIT ait recentré l'attention sur le problème du travail des enfants, le taux de ratification de la convention n° 138 a grimpé soudainement. Le membre travailleur de Singapour a apprécié le nombre élevé de ratifications enregistrées suite aux efforts de sensibilisation.
- 52.** Le membre travailleur de l'Italie a attiré l'attention sur les avantages économiques qui découlent de la ratification et de l'application des normes en relevant que dans un contexte de libéralisation et de mondialisation plus de démocratie et de participation sont nécessaires, et la détérioration des normes n'avantagerait même pas les employeurs. Les valeurs morales contenues dans les normes, qui sont des instruments fondamentaux pour le

développement de politiques efficaces de croissance économique et sociale, ont aussi une base économique saine. La nouvelle société confère une valeur accrue à l'innovation qui requiert des travailleurs bien formés et le développement de capacités d'innovation. La prolifération du travail informel, de conditions de travail précaires et le travail des enfants ne sont pas de nature à promouvoir une société basée sur la connaissance.

- 53.** L'observateur de la Fédération internationale des ouvriers du transport s'est référé à la Déclaration relative aux questions sociales et du travail du Marché commun d'Amérique du Sud (MERCOSUR) adoptée en décembre 1998. Il a également souligné l'importance de l'inspection du travail pour l'application des normes nationales et internationales du travail.
- 54.** Les membres travailleurs ont tenu à indiquer, en ce qui concerne l'avenir de la politique normative de l'OIT, qu'ils s'opposaient fermement au discours selon lequel la complexité du monde ne permettrait plus d'adopter de nouvelles normes universelles. Ce discours est surprenant au moment même où dans les hauts lieux de l'économie mondiale on parle de la nécessité de nouvelles réglementations: les réunions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et notamment la conférence ministérielle de Seattle, en ont été la démonstration la plus éclatante; l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) en est une autre. Les membres travailleurs ont préféré renouveler leur confiance à l'OIT en adoptant en juin 1998 la Déclaration sur les principes et les droits fondamentaux au travail. La nécessité d'adopter de nouvelles normes saute aux yeux, pas de manière théorique mais bien dans la réalité des contacts quotidiens des dirigeants syndicaux avec les travailleurs et les travailleuses du monde entier. Il suffit pour s'en convaincre d'énumérer quelques-uns des nouveaux défis et des nouvelles évolutions: la précarisation des marchés du travail; les pratiques de sous-traitance; la fragilisation des droits découlant des contrats de travail collectifs et individuels; l'abdication des gouvernements, souvent sous la pression des institutions de Bretton Woods, en ce qui concerne une politique macroéconomique et volontariste en faveur de l'emploi; la prédominance des critères économiques par rapport aux critères sociaux; l'introduction des nouvelles technologies; la dualité croissante des sociétés; l'«informalisation» de secteurs économiques entiers; la dégradation des conditions de travail et de vie des travailleurs et de leurs familles. C'est pour toutes ces raisons que les membres travailleurs estiment que les travailleurs et les travailleuses du monde ont plus que jamais besoin de l'OIT et de sa politique normative. A entendre certains intervenants, l'OIT ne cessait d'adopter de nouveaux instruments. C'est ignorer complètement la réalité des dernières années. Il suffit de parcourir le Code international du travail pour s'en rendre compte. L'adoption de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi en juin 1998 et celle de la convention n° 182 montrent qu'il y a bien une évolution dans la bonne direction et non pas vers l'adoption de nouvelles normes inutiles. Certains peuvent rêver d'un monde sans feux rouges, c'est-à-dire sans régulations sociales, et plaider pour la suppression de normes universelles et du système de contrôle de l'OIT, mais les membres travailleurs ne veulent pas être tenus responsables de ce que cela implique, à savoir une économie globalisée qui fonctionnerait grâce à la main invisible d'Adam Smith. De deux choses l'une, soit on affirme en toute bonne foi les bienfaits de la mondialisation, soit on plaide pour la suppression des normes universelles, mais pas les deux à la fois. Les organisations de travailleurs ne s'opposent pas à la mondialisation, elles s'opposent à une mondialisation sauvage, à une dérégulation qui ne tient compte que des critères de croissance économique et de rentabilité, en définitive uniquement du profit. Pour les membres travailleurs, la mondialisation économique doit aller de pair avec la mondialisation sociale, c'est-à-dire le patrimoine précieux qui s'est développé à partir des principes, conventions, recommandations et du système de contrôle de l'OIT dont ils se considèrent les gardiens. Les membres travailleurs ont déclaré par ailleurs en relation avec la révision des normes existantes ne pas comprendre la réaction « alarmiste » des employeurs et de certains gouvernements sur cette question. Le débat a

lieu, déjà depuis plusieurs années; il est fructueux même s'il n'est pas encore terminé. Le président du Groupe de travail sur la politique de révision des normes a présenté un rapport très clair sur les travaux de ce groupe et sur les résultats concrets et tangibles obtenus à ce jour. Les membres travailleurs demandent un débat plus serein, plus en prise avec le mandat de l'OIT et l'importance de sa mission, et avec les événements dans le monde réel. Les membres travailleurs ne sont pas là pour tenir des propos idéologiques qui ne traduisent pas la réalité du monde du travail d'aujourd'hui et ne se fondent pas sur un minimum de données factuelles. S'il y a parfois de la «surinterprétation», elle n'est certainement pas à mettre au compte de la commission d'experts ni du groupe des travailleurs ni de la majorité des gouvernements présents.

- 55.** Les membres travailleurs ont déclaré que le système normatif ne doit pas seulement rester le cœur de l'OIT pour donner les impulsions vitales à l'Organisation et à ses mandants, mais il doit aussi en être la colonne vertébrale qui structure et soutient l'ensemble de ses activités. Ils ont rappelé leur conviction intime selon laquelle les normes internationales du travail restent la condition sine qua non d'un développement social structuré et durable basé sur la justice sociale.
- 56.** Les membres employeurs ont tenu à dissiper certains malentendus auxquels leurs précédentes déclarations pouvaient avoir donné lieu. Plusieurs intervenants avaient évoqué les dangers qui s'attacheraient au phénomène de la mondialisation. Pour les membres employeurs, il serait impératif d'en étudier les conséquences mais aussi de prendre en considération les chances et les opportunités dont il est porteur. Pour que tous les partenaires sociaux puissent participer à la mondialisation et en tirer parti, il importe de mettre en place des conditions garantissant des échanges commerciaux libres et équitables qui, d'une part, respectent l'avantage comparatif de certains pays et, d'autre part, garantissent que tous les pays du monde puissent profiter des opportunités offertes. De plus, il faudrait que tous les acteurs du processus de mondialisation soient en mesure de réagir rapidement aux nombreux changements introduits par l'évolution de l'économie mondiale. Pour parvenir à ce résultat, il est indispensable d'avoir des règles auxquelles tous se rallient, de même qu'il est indispensable d'investir davantage dans l'éducation. La mondialisation exige en outre pour l'avenir une meilleure élaboration des normes. La position des membres employeurs n'est assurément pas de considérer que les normes sont obsolètes, mais à leur avis de meilleures normes sont nécessaires. Rappelant les discussions longues et laborieuses consacrées aux amendements à la Constitution de l'OIT, les membres employeurs ont déclaré qu'il ressort du rapport du Groupe de travail sur la politique de révision des normes qu'au moins 76 conventions examinées à cette date ne sont plus d'actualité, totalement dépassées ou nécessiteraient une révision. Un examen de l'opportunité de la révision des conventions restantes conduirait probablement à conclure que 50 pour cent de ces instruments ne sont également plus à jour, sont dépassés ou nécessitent une révision. Il n'est donc pas exagéré de dire que la structure d'élaboration des normes de l'OIT n'est elle-même plus d'actualité. Il est nécessaire de s'orienter à l'avenir vers des normes d'un type nouveau. Les membres employeurs ont tenu à réaffirmer l'importance qu'ils attachent à certaines normes, telles que la convention n° 182. Cependant, il faudra inclure à l'avenir dans la politique normative d'autres formes de normes, telles que des directives, des principes, de même que des conventions comportant moins de précisions techniques. De telles normes se révéleraient utiles à la fois aux employeurs et aux travailleurs et se fonderaient sur un large consensus. L'idée de normes à l'essai serait ainsi à étudier. Il est absolument déterminant que les normes puissent être mises à l'épreuve quant aux effets auxquels leur ratification risque de donner lieu. De même que des lois nationales sont souvent testées à titre de lois à l'essai, l'OIT devrait envisager d'expérimenter cette voie.

-
57. Les membres employeurs ont tenu à aborder une objection soulevée par le membre gouvernemental de l'Allemagne selon laquelle le droit international rendrait l'abrogation de normes impossible. S'il est un fait que l'abrogation de conventions de l'OIT est une procédure plus complexe que l'abrogation de lois nationales, il n'en reste pas moins que la faisabilité d'une telle abrogation a d'ores et déjà été examinée et admise par la Conférence. A cela s'ajoute que les aspirations de la communauté mondiale prennent incontestablement le pas sur cette question juridique.
58. Les membres employeurs ont également souhaité aborder un point soulevé par le membre travailleur du Royaume-Uni en réponse à leur déclaration liminaire. Ils ont tenu à préciser qu'ils se sont bornés, dans cette déclaration, à dire que les normes de l'OIT sont le reflet des conditions générales du moment dans le monde du travail. De plus, en la matière, la jurisprudence n'est pas comparable à ce qu'elle peut être dans un système de droit reposant sur le précédent, un tel système n'ayant lieu d'être qu'en l'absence de législation écrite. A strictement parler, la jurisprudence n'est autre que l'application que les tribunaux donnent du droit écrit. La commission d'experts a toujours considéré à juste titre ses délibérations comme des commentaires sur des cas spécifiques, et ses commentaires n'ont été considérés comme une jurisprudence que pour en renforcer le poids. Comme elle l'a dit à de nombreuses reprises, la commission d'experts n'a pas les fonctions d'une instance judiciaire, de sorte que ses commentaires ne peuvent être considérés comme une jurisprudence.
59. Les membres employeurs ont rappelé, pour répondre à un point soulevé par le membre travailleur des Pays-Bas à propos du taux de ratification, qu'ils ont constaté que le nombre de ratifications a singulièrement diminué ces dernières années. Ils conviennent que ce recul traduit une absence de volonté politique de ratifier les conventions et que, derrière cette absence de volonté politique, se dessine une tendance concrète à ne plus ratifier de conventions. Il faut en conséquence s'orienter vers des formes différentes de normes, comme le reconnaissent également plusieurs gouvernements.
60. Les membres employeurs ont souhaité aborder un point qui a souvent été soulevé à propos de la contradiction qui serait inhérente entre le capital et le travail. Ils ont rappelé que les employeurs ont pour fonction de créer des biens au moindre coût et dans les conditions de travail les plus élevées possible. Ce résultat ne peut être atteint que s'il existe une coopération étroite entre employeurs et travailleurs, coopération qui ne peut être obtenue que par le dialogue social. Ce dernier, même s'il ne permet pas de s'accorder sur toutes les questions, reste néanmoins l'affaire de tous, au sein de cette commission, au nom de la responsabilité sociale de l'ensemble des personnes concernées. Ceux qui croient que capital et travail sont inconciliables ne font que s'enfermer dans un dogme qui remonte à la nuit des temps.
61. La commission a noté avec intérêt les informations communiquées par les membres gouvernementaux des pays suivants au sujet des perspectives de ratifications: *Belgique* (le Parlement sera saisi au cours de l'été d'un projet de loi d'approbation de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999); *Chine* (le gouvernement étudie la possibilité de ratifier la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999; le processus de ratification de la convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988, et de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, suit son cours); *Ethiopie* (la ratification de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, est soumise à l'approbation du Parlement); *Inde* (la ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, est à un stade très avancé et un projet de loi fixant l'âge d'admission à l'emploi à 14 ans est en cours de rédaction dans le but de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973. En outre, la ratification du Protocole de

1990 relatif à la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, est envisagée) ; *République islamique d'Iran* (le ministre du Travail et des Affaires sociales a récemment soumis avec mention favorable au Président iranien la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Le Président a donné son appui à la ratification et le Parlement iranien étudie actuellement cette possibilité); *Liban* (les autorités sont en train d'étudier la ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, ainsi que les mesures à prendre à cet effet); *Paraguay* (le gouvernement a proposé au Parlement la ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999); *Philippines* (la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, sont en cours de ratification et les consultations tripartites requises sous la convention n° 144 sont déjà terminées; la procédure de ratification devrait être terminée dans un proche avenir); *Portugal* (la proposition d'approbation de la ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, a été présentée à l'Assemblée de la République); *République tchèque* (le Parlement est en train d'examiner la ratification de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, et de la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995); *Sri Lanka* (la procédure de ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, sera achevée dans quelques mois); *Suisse* (le dépôt des instruments de ratification de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, aura lieu incessamment).

Exécution des obligations liées aux normes

62. Les membres travailleurs, rappelant que la ratification en soi n'est pas suffisante et que les gouvernements sont tenus d'envoyer des rapports sur une base régulière, ont constaté que seulement 61 pour cent des rapports demandés sont parvenus au BIT et, parmi ces derniers, une grande partie sont incomplets. Le tableau des rapports reçus et non reçus qui figure en annexe au rapport montre que près du quart des Etats Membres n'ont pas envoyé de rapport ou ont omis d'envoyer la majorité des rapports auxquels ils étaient tenus. Le bon fonctionnement du système de contrôle dépend en bonne partie de l'envoi en temps utile des rapports demandés; malgré les réformes récentes, l'évolution des chiffres concernant l'envoi des rapports n'est ni très positive ni très encourageante. Les changements intervenus dans le système d'envoi des rapports afin de faciliter la tâche des Etats Membres seront évalués en 2001, et les membres travailleurs attendent avec intérêt la discussion à cet égard lors de la Conférence de 2002. Se référant au paragraphe 79 du rapport de la commission d'experts, ils ont également évoqué le problème des rapports incomplets et ont rappelé que la non-collaboration d'un gouvernement avec les organes de contrôle constitue un motif important pouvant inciter à inclure un pays sur la liste des cas qui seront discutés pour renforcer les conclusions à propos d'un cas, voire même pour mentionner le cas dans un paragraphe spécial.
63. Les membres travailleurs ont rappelé le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans les procédures et ils ont constaté que les organisations avaient à nouveau envoyé un nombre élevé d'observations (257 dont la grande majorité provient des organisations de travailleurs). Pour avoir une idée globale de l'implication des organisations de travailleurs, il convient de tenir compte également des autres procédures de l'OIT auxquelles les organisations sont associées, notamment les réclamations en vertu de l'article 24 de la Constitution, les plaintes en vertu de l'article 26 ainsi que les plaintes devant le Comité de la liberté syndicale. Le nombre de cas portés devant le Comité de la

liberté syndicale est en augmentation significative. Par ailleurs, ils appuient les remarques de la commission d'experts qui note que peu de commentaires sur l'application des conventions sur le travail des enfants ont été reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs qui ont leur rôle à jouer dans le contrôle de l'application de ces conventions.

- 64.** Les membres employeurs ont déclaré que la commission d'experts a regretté le nombre décroissant des rapports envoyés par les Etats Membres; de nombreux pays ne s'acquittent pas de leurs obligations en cette matière. Or, si les Etats Membres ne font pas rapport à la commission d'experts et à la Commission de la Conférence, il est impossible de déterminer s'ils remplissent leurs obligations dans l'application des normes. Le respect de l'obligation d'envoi des rapports est fondamental. Cependant, seuls 61,4 pour cent des rapports demandés ont été reçus avant la fin de la session de la commission d'experts, ce qui marque un record historique dans le non-respect de ces obligations. Les noms des Etats Membres qui ont envoyé leurs rapports après la session de la commission d'experts, mais avant la Conférence, ont été inclus dans le rapport, ce que les membres employeurs demandaient depuis longtemps. Plusieurs années seront cependant encore nécessaires pour identifier les pays qui en ont fait une pratique systématique, destinée à éviter les critiques de la Commission de la Conférence. La commission d'experts a également regretté les retards enregistrés dans l'envoi des premiers rapports dus après la ratification d'une convention. Il est difficile de comprendre l'origine du problème à cet égard, puisque lorsqu'un pays ratifie une convention il est censé avoir étudié sa législation et sa pratique au préalable, de sorte qu'il ne devrait pas rencontrer de difficultés pratiques à établir son premier rapport. Les difficultés concernant les premiers rapports sont rarement portées à l'attention de la Commission de la Conférence, qui tend à n'examiner que les cas critiques.
- 65.** Les membres employeurs ont déclaré que les informations sur les cas de progrès constituent toujours un aspect très positif du rapport de la commission d'experts. Il est regrettable que la Commission de la Conférence doive se concentrer sur les cas critiques.
- 66.** Les membres employeurs ont relevé que la commission d'experts avait lancé un appel pour que les rapports soumis sur les conventions incluent des informations sur leur application pratique et qu'elle avait mentionné les noms des pays ayant fourni de telles informations. Ils ont estimé que de telles informations sont essentielles dans les rapports sur l'application de la convention.
- 67.** Les membres employeurs ont déclaré que l'augmentation constante du nombre de réclamations formulées au titre de l'article 24 de la Constitution montre qu'il est nécessaire de réviser cette procédure à brève échéance. En fait, des conflits nationaux sont portés devant une instance internationale. Dans son rapport de l'année précédente, la commission d'experts a évoqué la possibilité de procéder à des modifications dans un avenir proche. Ces questions sont à l'évidence soulevées en rapport avec la discussion sur la politique normative mais elles ne devraient pas être laissées en suspens trop longtemps. Des changements sont également nécessaires au vu du nombre croissant de cas soumis au Comité de la liberté syndicale. La plupart de ces cas sont soumis par des organisations de travailleurs, et les fédérations d'employeurs devraient avoir la possibilité d'exprimer leurs vues à ce sujet. Dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas.
- 68.** Les membres employeurs ont noté les considérations générales rappelées par la commission d'experts concernant la soumission des conventions et des recommandations aux autorités compétentes et les explications fournies sur l'étendue de cette obligation. Dans certains cas, le retard dans la soumission des instruments aux autorités compétentes s'étend sur plusieurs années. Le délai de douze ou dix-huit mois fixé pour la soumission après l'adoption d'un instrument est peut-être trop court dans des Etats démocratiques dans

lesquels de nombreuses consultations doivent être tenues à différents niveaux. Il conviendrait de voir comment ce délai pourrait être prolongé.

- 69.** Plusieurs membres gouvernementaux (Allemagne, Cuba, Kenya, Portugal) ont marqué leur préoccupation devant le déclin de l'exécution de l'obligation d'envoi des rapports, les procédures de contrôle ne pouvant fonctionner que si les rapports sont communiqués. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a estimé que la ratification des conventions devrait s'accompagner d'une information et d'une assistance technique à laquelle les membres gouvernementaux de Cuba et du Portugal ont également fait référence. Selon le membre gouvernemental du Kenya, il convient également d'établir la cause des obstacles, qu'ils soient administratifs, financiers ou techniques, et d'offrir une assistance susceptible d'aider au respect des obligations constitutionnelles.
- 70.** Le membre gouvernemental de l'Allemagne a souligné que les déclarations des membres employeurs sur l'usage de la procédure de réclamation ainsi que des procédures spéciales du Comité de la liberté syndicale étaient contestables. Le nombre élevé de ces cas ne doit pas faire l'objet de critiques étant donné que les personnes affectées ont le droit de recourir à ces procédures afin d'obtenir réparation. Lors de l'élaboration et de l'adoption de l'article 24 de la Constitution, il était entendu que les conflits internes seraient portés devant un forum international.
- 71.** Le membre travailleur de l'Allemagne a partagé l'opinion du membre gouvernemental de l'Allemagne. Le membre travailleur de la France a déclaré s'agissant de la Déclaration que le contenu du rapport global démontrait les violations persistantes de la liberté syndicale qui justifient pleinement l'existence du Comité de la liberté syndicale. Le membre travailleur de la Grèce a espéré que la déclaration des membres employeurs ne visait pas à limiter l'action du Comité de la liberté syndicale. Le membre travailleur de Singapour a déclaré que les normes internationales et les tribunaux internationaux existent pour parer à l'échec des pays qui n'arrivent pas à résoudre les problèmes au niveau national.
- 72.** Les membres travailleurs se sont référés à certaines interventions à propos des réclamations et des plaintes, selon lesquelles l'OIT serait confrontée à une avalanche de plaintes, sous-entendu non justifiées et introduites à la légère. Toutefois, les faits figurant dans le document du Bureau soumis au Conseil d'administration montrent que les réclamations au titre de l'article 24 s'élèvent à 89 sur les quatre-vingts années d'existence de l'OIT, ce qui fait à peine plus d'une réclamation par année, l'année 1994 ayant été une année record avec 13 réclamations. Si l'on se réfère aux 182 conventions, 175 Etats Membres et quelques milliers d'organisations syndicales et patronales susceptibles de présenter des plaintes, le problème qui se pose n'est pas celui de l'excès mais de la sous-utilisation de cette procédure. Le BIT le reconnaît d'ailleurs en notant que la légère augmentation de ces dernières années trouve son origine «dans une prise de conscience de l'existence et dans la maîtrise de procédures par les organisations d'employeurs et de travailleurs», lesquelles sont dues «pour partie à l'action de promotion et d'information entreprise par le Bureau à la suite des instructions qui lui ont été données par la Conférence et par le Conseil d'administration au début des années quatre-vingt, ainsi qu'au développement de la démocratie dans un nombre croissant de pays». De deux choses l'une, soit on fait la promotion du système de réclamations et de plaintes comme faisant partie intégrante du système de contrôle de l'OIT, soit on se plaint de l'augmentation somme toute modeste du nombre des réclamations et plaintes introduites.
- 73.** Les membres travailleurs ont remercié les gouvernements qui ont fourni des informations à la commission sur des progrès réalisés en matière de ratification et d'application des conventions de l'OIT dans leur pays respectifs, même s'ils regrettent que ces informations n'aient pas été soumises en bonne et due forme dans les délais prescrits pour permettre à la

commission d'experts de les prendre en compte dans son rapport annuel. Le système ne peut fonctionner que si les gouvernements honorent les engagements qu'ils ont pris au moment de la ratification. Ils regrettent vivement le taux extrêmement bas des rapports soumis au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT et souhaitent que le Bureau renforce le dialogue avec les gouvernements pour y remédier.

74. Les membres employeurs ont expliqué à propos de la question des procédures de réclamation et de plainte qu'ils n'avaient jamais préconisé leur abolition, mais simplement quelques changements nécessaires. Ils restent convaincus que les organisations qui introduisent de telles réclamations ou plaintes devraient être tenues d'avoir leur siège dans le pays à l'encontre duquel la procédure est engagée. En outre, s'il est un fait que ces procédures visent les gouvernements des pays en question, les employeurs eux aussi sont dans la ligne de mire. Or, en règle générale, ils n'ont pas la possibilité de faire valoir leur point de vue dans ces circonstances. Il serait donc nécessaire de réformer ces procédures de manière à garantir le principe selon lequel toutes les parties doivent avoir le droit de se faire entendre avant qu'une décision finale ne soit rendue.
75. Le représentant du Secrétaire général a indiqué que la pratique actuelle du Comité de la liberté syndicale est de ne prendre en compte les commentaires d'une tierce partie (employeurs ou syndicats) que s'ils lui sont soumis par l'intermédiaire du gouvernement. Les commentaires envoyés directement au comité ne sont donc pas pris en considération. Le comité a pour pratique de réexaminer de temps en temps ses règles de procédure, et cette question pourrait être étudiée lors d'un prochain réexamen de la procédure si les membres employeurs du comité en font la demande.

Autres questions concernant l'application de certaines conventions

Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

76. Les membres travailleurs ont déclaré que, suite aux discussions au sein de la Commission de la Conférence, la commission d'experts avait formulé dans son rapport soumis à la 87^e session de la Conférence une observation générale visant à obtenir des informations de tous les Etats liés par la convention n° 29. Il convient d'insister sur l'importance de cette observation et attendre avec intérêt les résultats qui figureront dans le rapport de l'année prochaine.
77. Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a fait référence à la question du travail dans les prisons, mentionnée dans le rapport de la commission d'experts. En 1999, un vaste débat s'est ouvert à propos du travail accompli dans les prisons à gestion privée, lorsque la Commission de la Conférence a abordé certains cas individuels liés à la convention n° 29, et il avait été noté que de nombreux Etats Membres considéraient que l'application d'une convention élaborée près de soixante-dix ans plus tôt soulevait un certain nombre de questions complexes dans le cadre actuel. La commission d'experts reste déterminée sur le point que la question selon laquelle un détenu ne doit pas être «concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées» devrait être à nouveau examinée. Il y a lieu de noter que la commission d'experts a sollicité l'an dernier des réponses à une observation générale, que ces réponses doivent être communiquées courant 2000 et qu'elle entend aborder cette question dans son prochain rapport. Il serait donc tout à fait opportun de procéder l'an prochain à un examen exhaustif et détaillé de la question du travail dans les prisons privées, une fois que la commission d'experts se sera elle-même penchée sur cette question. La Commission de la Conférence sera alors mieux placée pour examiner cette question globalement et en établissant des comparaisons. Une nouvelle étude d'ensemble sur le travail forcé devrait être réalisée dans un proche avenir.

Le membre gouvernemental du Kenya a estimé que la question du travail des prisonniers au sens de la convention méritait une attention renouvelée. Le membre gouvernemental de l'Inde a considéré que la convention n'était pas l'instrument approprié pour examiner la problématique du travail des enfants.

- 78.** Le membre travailleur du Royaume-Uni a déclaré apprécier la possibilité d'une discussion constructive à la commission en 2001 au sujet de l'exploitation des prisonniers par des compagnies privées dans les prisons d'Etat tout comme dans les prisons privées. Le fait que cette question sera abordée en détail par la commission d'experts dans son prochain rapport ne signifie pas que les gouvernements doivent ne plus respecter leurs obligations. Les observations de la commission d'experts sur plusieurs cas ont aidé à clarifier les obligations découlant de la convention n° 29.

Conventions sur le travail des enfants

- 79.** Les membres travailleurs ont apprécié l'attention que le rapport de la commission d'experts accorde aux instruments de l'OIT dans la lutte contre le travail des enfants. L'adoption de la convention n° 182 a été cruciale et les premières ratifications ont été enregistrées rapidement après l'adoption de ce nouvel instrument. Dix-neuf Etats Membres l'ont déjà ratifiée et la procédure de ratification est en cours dans de très nombreux Etats Membres. L'étape suivante consistera à mettre en pratique les dispositions de cette convention. Pour ce faire, le Programme d'information statistique et de suivi sur le travail des enfants (SIMPOC) ainsi que la convention n° 81 sur l'inspection du travail pourront s'avérer des outils importants.
- 80.** Les membres employeurs, relevant que la partie générale du rapport de la commission d'experts aborde de manière plus détaillée les questions relatives au travail des enfants, ont rappelé que la convention n° 182 avait été adoptée à l'unanimité et qu'elle avait reçu très rapidement, en novembre 1999, les deux premières ratifications permettant son entrée en vigueur en novembre 2000. A cet égard, il semble y avoir eu une sorte de compétition pour être le premier Etat à ratifier la convention. Cela a eu pour conséquence que l'une des premières ratifications provenait d'un pays qui rencontre de nombreux problèmes dans l'exécution de ses obligations constitutionnelles de faire rapport sur l'application des conventions ratifiées. Les membres employeurs ont partagé la déclaration de la commission d'experts selon laquelle la ratification n'est naturellement pas une fin en soi. Toutefois, plutôt que d'affirmer que la ratification est «la manifestation de l'engagement international d'un Etat et de sa volonté de répondre de toute allégation de non-application», ils ont estimé que la ratification est d'abord et avant tout l'expression de l'obligation de mettre en œuvre le contenu de la convention ratifiée, et de la disposition d'un Etat à faire rapport sur l'application des conventions en cas d'allégation de non-respect de celles-ci. Dans le cas de la convention n° 182, cela signifie que les pires formes de travail des enfants devraient être abolies de manière globale. Un rapport substantiel et complet ne contient pas seulement des informations sur les dispositions légales en vigueur, mais également sur l'application dans la pratique.
- 81.** Plusieurs membres gouvernementaux (Allemagne, Cuba, Egypte, Kenya, Liban, Portugal, Sri Lanka) se sont référés aux développements consacrés par la commission d'experts à l'application des conventions sur le travail des enfants. Selon le membre gouvernemental du Kenya, la protection des enfants est un élément essentiel de la justice sociale et de la paix universelle. Le travail des enfants va à l'encontre de tout effort axé sur l'épanouissement de l'être humain, l'accès à un travail digne et décent et la réduction de la pauvreté.

82. Le membre gouvernemental du Portugal s'est félicité du nombre déjà élevé de ratifications de la convention n° 182 tout en soulignant l'importance de la ratification et de l'application de la convention n° 138, et le membre gouvernemental de Cuba a considéré que la commission d'experts sera appelée à clarifier les relations entre ces deux conventions. Se référant au décalage entre l'existence d'une législation pertinente et son application dans la pratique, le membre gouvernemental de l'Allemagne a souligné l'importance de disposer de données statistiques et d'autres informations sur l'application pratique qui sont indispensables pour avoir une représentation réelle du travail des enfants. De même, des informations concernant l'inspection du travail et la nature des sanctions infligées sont nécessaires. Le membre gouvernemental de Cuba a partagé le point de vue selon lequel il convient de s'attacher aux mesures pratiques et qui couvrent de nombreux aspects économiques et sociaux: développement des systèmes d'enseignement; programmes en faveur de l'emploi des adultes; programmes concernant la santé et, d'une manière générale, le degré de protection sociale, lequel influe directement sur la situation des enfants et leurs possibilités d'épanouissement dans tous les domaines. Le membre gouvernemental du Liban a également fait référence aux mesures pratiques en soulignant que l'application effective de la législation en matière d'interdiction du travail des enfants exige également la réalisation de conditions, telles qu'un certain niveau de croissance économique et sociale, l'existence d'enquêtes fiables identifiant les secteurs où prédomine le travail des enfants, la mise en place de programmes visant à compenser les conséquences du retrait des enfants et des programmes de formation. Le Bureau devrait fournir une assistance aux pays qui le souhaitent et le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) a une responsabilité majeure en la matière. L'une des principales responsabilités du programme IPEC est de renforcer le rôle des services d'inspection du travail en ce qui concerne le contrôle de l'application de la législation nationale et des conventions de l'OIT relatives au travail des enfants par le biais d'offres de formation dispensée par le BIT, afin d'aider les inspecteurs du travail à détecter et à résoudre les cas de travail des enfants auxquels ils sont confrontés sur le terrain. Le membre gouvernemental de l'Égypte, se référant au problème du manque de données statistiques fiables en matière de travail des enfants, a souligné la nécessité de rassembler des données précises tant pour le développement de systèmes plus efficaces de lutte contre le travail des enfants que pour l'évaluation de l'efficacité de ces systèmes. Des programmes devraient être mis en oeuvre utilisant des méthodologies statistiques valables en matière d'enquête sur le travail des enfants. Il a rappelé que l'Organisation de l'unité africaine (OUA) a recommandé à ses membres la ratification de la convention n° 182.

83. Le membre travailleur du Royaume-Uni a relevé que la commission d'experts a indiqué que le taux de ratification de la convention n° 138 réputée difficilement ratifiable par certains en dehors du groupe des travailleurs a augmenté depuis 1996 de 52 à 83 et que d'autres ratifications sont attendues.

Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964

84. Les membres travailleurs ont rappelé le caractère prioritaire de la convention n° 122, la politique de l'emploi constituant l'une des pierres angulaires d'une politique sociale et économique solide. Se référant au paragraphe du rapport des experts traitant de l'obligation imposée par la convention de consulter les partenaires sociaux, les membres travailleurs ont déclaré vouloir inscrire ce point dans un cadre plus large, à savoir l'encadrement des développements économiques. Ils ont observé que la commission d'experts renvoie aux discussions qui se sont tenues à l'occasion de la Conférence interministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle en 1999. Ils ont estimé que, si les discussions de Seattle ont échoué, c'est en grande partie à cause de l'opposition dont elles ont fait l'objet, opposition conduite par les organisations syndicales et les organisations non gouvernementales (ONG). En effet, elles se sont opposées à une mondialisation qui ne

s'intéresse qu'aux aspects économiques et qui servirait seulement les intérêts de ceux qui détiennent le pouvoir économique et financier. Les opposants à une telle mondialisation pourraient accepter celle-ci, mais uniquement si elle va de pair avec un encadrement social et si ses bénéficiaires profitent à tout le monde, c'est-à-dire également aux travailleurs et à la population en général. A cet égard, les faits constatés sur le terrain démontrent que les normes internationales du travail et la politique sociale sont des éléments indispensables pour assurer le développement économique, social et politique. Les membres travailleurs, relevant que la commission d'experts a invité les Etats Membres à examiner la manière dont ils pourraient prévoir l'élargissement de la protection sociale, ont déclaré attendre avec intérêt la suite que donneront les Etats à cette demande.

- 85.** Les membres travailleurs ont rappelé que les pays qui sont confrontés à des programmes d'adaptation structurels, et qui connaissent un endettement excessif, n'ont souvent pas les moyens de mener une politique coordonnée en matière d'emploi, d'où l'importance de la remise de dette, de l'allègement de la dette et d'une aide internationale en vue d'assurer une croissance sociale et économique durable. Des organisations financières internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale doivent pleinement tenir compte de cette dimension sociale. Dans ce contexte, les membres travailleurs ont souligné leur grand intérêt pour l'initiative de ces deux institutions en faveur des pays très endettés et dont le but est de lutter contre la pauvreté, à laquelle la commission d'experts fait référence, et ont estimé que ces institutions doivent enfin travailler à la promotion et à l'intégration des normes internationales du travail et de la politique sociale dans leurs programmes et activités. Se référant au suivi du Sommet social de Copenhague, qui aura lieu à Genève à la fin juin 2000, ils ont exprimé l'espoir que cette réunion sera avant tout opérationnelle et mettra en place des procédures de contrôle des progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté.
- 86.** Les membres employeurs ont relevé qu'un passage important du rapport de la commission d'experts est consacré à l'application de la convention n° 122. Celle-ci a exprimé le besoin de recevoir des informations précises sur un certain nombre d'aspects de l'application de la convention, y compris sur les politiques actives dans le domaine du marché de l'emploi et les politiques de formation. Elle a également souligné la nécessité de coordonner les politiques monétaire et sociale. Pour parvenir à des résultats dans la création d'emplois et dans le domaine social, il est nécessaire de développer une société offrant des possibilités et des chances plutôt qu'une société protectrice. Cela implique de tenir compte du principe de subsidiarité. La politique sociale revient à aider les gens à s'aider eux-mêmes. Alors que la plupart des mesures actives pour le marché du travail auront un impact négatif sur la performance économique, des activités telles que l'aide dans la recherche d'un emploi et la formation professionnelle sont bénéfiques. Se référant à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, la commission d'experts a estimé qu'un dialogue plus large avec la société civile était l'un des éléments clés d'une croissance économique durable dans une période de mondialisation des marchés. Les membres employeurs ont douté que la société civile se soit rendue visible à Seattle; il y eut du tapage à la place du dialogue. Si on veut identifier la société civile à une société de marché, il existe un besoin d'ouverture et de liberté pour l'entreprise caractérisé par l'autorégulation plutôt que par la régulation étatique. Cependant, selon les explications données par le Directeur général de l'OMC, les désaccords à Seattle étaient dus à l'attitude adoptée par les gouvernements. Les membres employeurs, se référant aux commentaires de la commission d'experts concernant le besoin de filets de sécurité sociaux adéquats dans les économies ouvertes, ont exprimé leur désaccord avec l'idée que de telles mesures devraient viser à protéger la population la plus large possible. Bien que des mesures sociales doivent être accessibles à tous dans une certaine mesure, il existe un risque que celles-ci deviennent rapidement surchargées et qu'elles s'effondrent. Tous les bénéficiaires sociaux devraient, autant que possible, être ciblés pour couvrir les besoins réels et aider les gens à s'aider eux-mêmes. Quant au travail à

temps partiel, bien qu'il puisse constituer du chômage caché, il vaut mieux que pas de travail du tout. En outre, il existe dans certains Etats une forte demande pour le travail à temps partiel, en partie à la suite de l'individualisation de la société. Les membres employeurs ont partagé l'opinion de la commission d'experts sur l'importance de la promotion de l'emploi indépendant qui est un facteur majeur pour la création de nombreux emplois. Dans certains secteurs, et en particulier dans le domaine des technologies de l'information, chaque nouvelle entreprise permet la création de nombreux emplois. Cependant, la promotion de l'emploi indépendant crée le risque d'une distorsion de la concurrence. Le développement de l'emploi indépendant nécessite la mise en place d'un cadre fiscal et légal, de systèmes de formation ainsi que le développement d'un climat favorable à l'esprit d'entreprise.

- 87.** Les membres employeurs ont souligné la nécessité de prendre en considération la qualité adéquate des postes et ont noté que plusieurs aspects du concept de plein emploi étaient controversés. Lorsque l'on accorde trop d'importance au critère de la qualité, la création de nouveaux emplois pourrait en être entravée. Au vu de la situation du chômage, il y a un besoin pressant de créer une grande quantité de nouveaux emplois.
- 88.** Les membres employeurs ont marqué leur désaccord avec l'idée exprimée dans le rapport de la commission d'experts selon laquelle l'objectif du plein emploi «énonce comme critère minimum l'application en droit comme dans la pratique des conventions couvertes par la Déclaration». Cette formulation risque d'être mal comprise et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail considérée comme placée sur un pied d'égalité avec les normes. Ils s'opposent à cette idée. La Déclaration n'a pas été adoptée sous ces prémisses.
- 89.** Plusieurs membres gouvernementaux (Belgique, Cuba, Inde, Kenya, Liban, Nigéria, Portugal) ont fait référence à l'importance d'une politique de l'emploi dans le cadre de la mondialisation. Le membre gouvernemental de Cuba a souligné que l'élargissement du dialogue social incluant la participation des groupes vulnérables, l'extension de la protection sociale, le développement des systèmes d'enseignement et de formation professionnelle peut se révéler bénéfique sur le plan de l'efficacité des politiques de l'emploi. Même si la convention n° 122 ne figure pas parmi les conventions considérées comme fondamentales, elle reste prioritaire du fait qu'une politique de l'emploi efficace constitue la base de tout développement économique et social, à défaut duquel les autres conventions et droits resteraient lettre morte. Le membre gouvernemental du Portugal a considéré que l'emploi productif et librement choisi est une condition sine qua non de la jouissance des autres droits fondamentaux en soulignant également le rôle du dialogue social et de la coopération. Le membre gouvernemental du Liban s'est interrogé sur la possibilité de réaliser les principes fondamentaux énoncés dans la convention, à savoir la promotion du plein emploi, productif et librement choisi dans un monde du travail en mutation profonde, et s'est référé aux programmes de l'OIT tels que le Programme focal sur la promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises et le Programme international pour des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité pour les femmes pouvant contribuer à la création d'emplois. Une attention particulière devrait être accordée au secteur informel. Le membre gouvernemental du Nigéria s'est référé, en relation avec la création d'emplois décents et de qualité acceptable, au programme de l'OIT «Des emplois pour l'Afrique», qui est resté inopérant faute de ressources et qui devrait bénéficier d'appuis financiers de l'OIT et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Les investissements étrangers devraient développer le secteur moderne et promouvoir les petites et micro-entreprises. Les membres gouvernementaux du Kenya et du Portugal ont également souligné que l'objectif devrait être la création d'emplois de qualité; pour le membre gouvernemental du Kenya, il serait souhaitable de mettre en place des systèmes économiques et sociaux garantissant une sécurité minimum et

l'emploi tout en restant susceptibles de s'adapter à l'évolution rapide d'un marché mondial hautement compétitif. Promouvoir l'emploi comme un objectif fondamental des politiques macroéconomiques est une responsabilité fondamentale de l'OIT.

90. Le membre gouvernemental de la Belgique a mentionné un paradoxe apparent: d'une part, la mondialisation provoque l'éclatement des frontières et génère une économie à très grande échelle et, d'autre part, le besoin d'un développement local générateur d'emplois se fait sentir chaque jour davantage. La réunion de Seattle a fait progresser les réflexions sur l'impact de la libéralisation du commerce et le développement social. Il y a une conscience grandissante que la référence aux normes fondamentales du travail est incontournable comme élément de base du consensus international sur les fondements du développement social.
91. Le membre gouvernemental de l'Inde, en référence à la question de la dimension sociale de la libéralisation du commerce, s'est inquiété de tentatives faites à l'extérieur de l'OIT d'utiliser les questions relatives au travail pour déstabiliser les accords sur le commerce et a marqué son désaccord avec l'intrusion d'autres organisations dans le champ d'action de l'OIT, que ce soit seules ou en coopération avec celle-ci.
92. Plusieurs membres travailleurs (Colombie, Guatemala, Italie, Pakistan, Singapour, Turquie, Uruguay) se sont référés à la mondialisation et ses répercussions sociales, certains faisant référence aux politiques menées par le FMI, la Banque mondiale et l'OMC, à la nécessité d'une collaboration accrue avec ces organisations. Certains d'entre eux se sont référés à la situation des travailleurs dans les zones franches d'exportation, notamment des femmes pour lesquelles les principes fondamentaux de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, ne sont pas respectés.

Autres aspects internationaux et régionaux

93. Les membres travailleurs ont estimé en rapport avec l'OIT et ses relations avec d'autres institutions internationales qu'il était très important pour l'avenir de l'Organisation et de la mondialisation sociale que l'OIT réussisse à imposer dans le concert des institutions internationales le respect des normes fondamentales et, plus largement, la reconnaissance de sa compétence exclusive en matière d'élaboration, d'adoption, d'application et de contrôle de normes du travail.
94. Les membres travailleurs ont fait référence au suivi de la Conférence mondiale sur les femmes de 1995 de Beijing de juin 2000 dont ils ont souligné l'importance. Face à la situation actuelle des femmes dans le monde, et plus particulièrement des travailleuses, il est important de profiter de la tenue de cette conférence à la préparation de laquelle le BIT a participé pour évaluer les engagements pris par la communauté internationale dans le cadre de la Conférence de 1995. Un des thèmes qui devrait être abordé dans le débat sur la promotion des femmes est celui de la redistribution de la richesse et de l'accès équitable aux ressources naturelles et économiques. Il est important à cet égard de mettre sur pied un système de sécurité sociale dont pourront bénéficier tous les travailleurs et travailleuses, tant dans le secteur formel qu'informel. L'OIT aura un rôle important à jouer dans ce domaine.
95. Les membres employeurs ont déclaré que le fonctionnement des procédures constitutionnelles met également en évidence le manque de moyens du Bureau. La question des moyens disponibles se pose également en ce qui concerne l'action de l'OIT à propos d'autres instruments internationaux et de sa coopération avec d'autres organisations internationales. Les membres employeurs ont rappelé combien il importe que l'OIT

collabore avec d'autres organisations dans le domaine des instruments relatifs aux droits de l'homme. Toutefois, dans ce domaine, l'OIT doit se soucier surtout de ses instruments relatifs aux droits de l'homme, à savoir les huit conventions fondamentales.

96. Plusieurs membres gouvernementaux (Allemagne, Belgique, Cuba, Danemark (s'exprimant au nom des pays nordiques), Portugal, Sri Lanka) se sont référés aux fonctions relatives à d'autres instruments internationaux universels ou régionaux et à la collaboration entre l'OIT et d'autres organisations internationales. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a souligné en particulier la collaboration entre la commission d'experts et l'organe des Nations Unies chargé de veiller à l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le membre gouvernemental de Cuba a estimé que la commission d'experts devrait s'attacher à vérifier, en évoquant des cas abordés par d'autres organes de contrôle, si les rapports de ces organes ont été adoptés ou rejetés. Le membre gouvernemental du Danemark (au nom des pays nordiques) a apprécié la collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme et le membre gouvernemental du Portugal a estimé que la participation croissante du BIT aux travaux d'autres organisations internationales permet de promouvoir les valeurs de l'OIT dans ces instances. Le membre gouvernemental de Sri Lanka s'est référé à la situation des enfants soldats et a souhaité une collaboration en la matière entre l'OIT et le comité chargé du contrôle de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Le membre gouvernemental de la Belgique a estimé que les liens évoqués dans le rapport de la commission d'experts avec d'autres instruments internationaux, universels et régionaux, notamment dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que les liens avec le Code européen de sécurité sociale et la Charte européenne doivent continuer à éclairer le travail de l'OIT.

Assistance technique dans le domaine des normes

97. Les membres travailleurs ont insisté sur l'importance du rôle de l'assistance technique dans le domaine des normes en réitérant leur soutien aux activités du BIT visant à renforcer l'application des normes internationales du travail, notamment par les équipes multidisciplinaires et les séminaires de formation. La résolution adoptée par la Conférence en 1999 sur le rôle de l'OIT dans la coopération technique offre une série de lignes directrices qui peuvent renforcer davantage les activités de l'OIT dans ce domaine.
98. Les membres employeurs ont fait l'éloge du travail accompli par les équipes multidisciplinaires.
99. De nombreux membres gouvernementaux (Allemagne, Chine, Cuba, Danemark (s'exprimant au nom des pays nordiques), Egypte, Ethiopie, République islamique d'Iran, Kenya, Liban, Nigéria, Paraguay, Philippines, Portugal) ont rappelé les avantages qu'apporte l'assistance technique fournie par le Bureau. Le membre gouvernemental de la Chine, notant que les normes progressent dans le monde entier, a exprimé le souhait que l'OIT mette à contribution ses ressources et compétences, notamment par une assistance en matière de ratification et application des normes, et le membre gouvernemental de l'Iran a relevé que la coopération technique et les programmes éducatifs pourraient faciliter la ratification. Le membre gouvernemental de l'Egypte a estimé que l'assistance technique en vue de mettre la législation nationale en conformité avec les conventions ratifiées devrait être renforcée. Le membre gouvernemental de Cuba a souligné l'assistance précieuse fournie par les spécialistes en matière de normes tant au siège que dans le cadre des équipes multidisciplinaires (EMD). Le membre gouvernemental du Danemark (s'exprimant au nom des pays nordiques) s'est référé au problème rencontré pour pourvoir tous les postes dans les EMD.

-
- 100.** Le membre gouvernemental du Kenya s'est félicité des diverses activités d'assistance en matière de normes, en particulier par l'intermédiaire des spécialistes des normes dans les EMD, qui s'efforcent notamment de parvenir à ce que les normes soient prises en considération dans la définition des objectifs nationaux et des programmes et projets de coopération technique. L'assistance sous diverses formes est susceptible d'aider les pays à mieux remplir leurs obligations constitutionnelles. Le membre gouvernemental du Nigéria a regretté que les pays anglophones de l'Afrique de l'Ouest n'aient pas une EMD propre pour les assister et a souhaité que cette situation soit redressée.
- 101.** Le membre gouvernemental des Philippines s'est référé aux mesures prises par le BIT pour promouvoir les normes et leur respect par diverses formes d'assistance telles que l'échange d'expériences et d'informations et les missions de contacts directs. L'identification et la promotion des meilleures pratiques dans l'application des conventions aideraient à surmonter les problèmes pratiques de ratification et d'application. Il serait utile d'allouer les fonds nécessaires pour mener à bien cette tâche.
- 102.** Le membre gouvernemental du Paraguay s'est référé à l'assistance technique fournie par le Bureau, aux projets de coopération technique avec d'autres pays du MERCOSUR et à l'assistance donnée en matière de normes pour aider à respecter l'obligation de faire rapport.
- 103.** Le membre travailleur du Guatemala a invité le BIT à poursuivre et élargir des activités permettant aux gouvernements de développer des politiques et stratégies contribuant à l'application effective des conventions, et le membre travailleur du Pakistan a souhaité qu'une plus grande attention soit accordée à l'éducation des travailleurs par le biais d'ateliers, la publication de matériels éducatifs et la traduction des conventions dans les langues nationales.
- 104.** Les membres travailleurs ont souligné l'importance du Département des normes internationales du travail du BIT, notamment dans la promotion d'une meilleure connaissance des normes de l'OIT, et ils ont estimé qu'il convenait de doter ce département des ressources nécessaires à son bon fonctionnement.
- 105.** Plusieurs membres gouvernementaux (Allemagne, Canada, Etats-Unis) se sont référés à la question des ressources. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a estimé que le Bureau devrait disposer du personnel nécessaire pour accomplir ses différentes tâches d'assistance technique. Le membre gouvernemental du Canada a considéré que des ressources suffisantes devraient être allouées pour que le BIT puisse aider les gouvernements à s'acquitter de leurs obligations de faire rapport et le membre gouvernemental des Etats-Unis a fait observer que le Directeur général devrait faire en sorte que des ressources suffisantes soient allouées au Département des normes pour lui permettre d'accomplir ses tâches d'assistance technique de manière efficace et dans les délais voulus.

C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution

Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976

106. La commission a consacré une partie de la discussion générale à l'examen de la deuxième étude d'ensemble de la commission d'experts sur l'application de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976. Conformément à la pratique établie, l'étude a pris en considération les informations communiquées par les gouvernements en vertu de l'article 19 de la Constitution ainsi que les informations fournies par les Etats Membres qui ont ratifié la convention n° 144 dans leurs rapports au titre des articles 22 et 35 de la Constitution de l'OIT, et les commentaires reçus de la part d'organisations d'employeurs et de travailleurs auxquelles les rapports des gouvernements ont été communiqués conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution.

La nécessité d'un dialogue tripartite

107. Les membres employeurs se sont réjouis que l'étude d'ensemble apporte des éléments de clarification quant à la mise en œuvre de la convention et de la recommandation. Ils ont rappelé que, proclamé par la Constitution de l'Organisation, le tripartisme est l'un des piliers de l'OIT. Il est ce qui la distingue des autres organisations internationales. Les divers changements qui ont affecté l'OIT au cours des quatre-vingts dernières années n'ont jamais remis en question le bien-fondé du système tripartite, qui confère un statut égal aux travailleurs, aux employeurs et aux gouvernements. Les membres employeurs ont par ailleurs rappelé que c'est au sein même de la Commission de l'application des normes que la possibilité d'adopter un instrument traitant spécifiquement de la création d'organes tripartites nationaux a été suggérée pour la première fois en 1972, afin d'impliquer davantage les organisations d'employeurs et de travailleurs dans le processus normatif.
108. Les membres employeurs ont constaté qu'un nombre considérable de ratifications de la convention n° 144 avait été enregistré depuis la précédente étude d'ensemble de 1982. Le nombre de ratifications s'élève à plus de la moitié des Etats Membres de l'OIT. La convention est un instrument très souple qui prescrit simplement ce que la logique et le bon sens dictent en matière de consultations sur les normes de l'OIT.
109. Les membres travailleurs ont dit avoir pris connaissance avec grand intérêt de l'étude d'ensemble qui porte sur un principe de base de l'Organisation. L'OIT ne se contente pas de pratiquer le tripartisme en son sein, mais elle promeut également la coopération tripartite dans ses instruments. En raison de la mondialisation de l'économie, les principaux acteurs sur le marché de l'emploi, à savoir les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que les gouvernements, sont confrontés à de nouveaux défis dont le plus important est de trouver un équilibre entre les impératifs économiques et sociaux. La coopération tripartite, qui repose sur la volonté politique, doit jouer un rôle dans la recherche de cet équilibre car elle doit avant tout être considérée comme un moyen d'éviter les conflits. Dans le contexte d'une économie qui dépasse les frontières, l'encadrement social ne peut se limiter au seul territoire national. La coopération entre les gouvernements, les employeurs et les travailleurs est indispensable tant au niveau national que régional et

mondial. En ce sens, la convention n° 144 ne concerne pas seulement le niveau national, mais elle produit des effets également sur le plan international.

- 110.** Les membres travailleurs ont tenu à rappeler que la convention n° 144 fait partie des conventions dites prioritaires. Ces conventions, plutôt que de traduire des valeurs universelles comme le font les conventions fondamentales, offrent une méthode de travail et permettent de construire un ensemble de normes cohérent. Il en est ainsi de la convention n° 144 qui est indissociable des conventions n°s 87 et 98. A cet égard, les membres travailleurs attirent l'attention sur le fait que ratifier ces dernières conventions sans ratifier la convention n° 144 constitue une contradiction flagrante. Le sérieux de nombreux gouvernements pour appliquer cette convention, voire même, pour en faire une pierre angulaire de leur politique sociale doit être salué.
- 111.** Le membre travailleur de la Colombie a encouragé la promotion du tripartisme dans un monde en proie à des conflits de toutes sortes. Malheureusement, d'aucuns estiment que le dialogue tripartite n'est qu'un sophisme et non un instrument de consensus en vue de la paix sociale. La consultation tripartite prévue dans la convention n° 144 est le meilleur moyen de prévenir les conflits qui touchent les travailleurs. Il faut garder à l'esprit que le tripartisme au niveau international dépend fondamentalement de la promotion de pratiques et cultures tripartites dans chacun des pays. A cet égard, la mise en œuvre du tripartisme laisse à désirer dans les pays d'Amérique latine car la consultation n'a souvent lieu que lorsque la décision a déjà été prise par l'autorité publique. L'étude d'ensemble est précieuse car elle renseigne sur la manière de construire un monde où régneraient le dialogue, la concertation et une cohabitation fondée sur la justice sociale. Le membre travailleur du Guatemala a manifesté son appréciation de l'étude d'ensemble qui témoigne de l'importance du dialogue tripartite comme méthode civilisée et pacifique pour résoudre les conflits. Ce dialogue tripartite ne peut toutefois être efficace lorsqu'il y a collusion entre le gouvernement et les organisations d'employeurs, comme c'est le cas dans son pays. Selon le membre gouvernemental du Nigéria, la convention n° 144 est la pierre angulaire d'un dialogue effectif entre les partenaires sociaux, élément de stabilisation des relations professionnelles. Les consultations tripartites doivent permettre de tenir compte des intérêts de toutes les parties dans le but de parvenir à un consensus sur les politiques économiques et sociales et de faciliter la croissance économique au bénéfice de l'ensemble de la société.
- 112.** Pour le membre gouvernemental de l'Inde, le tripartisme est un principe fondamental largement accepté dans son pays pour traiter des questions relatives à l'emploi. Le tripartisme concourt à l'efficacité du dialogue social entre les différents groupes d'intérêts organisés dans le marché du travail. La politique du travail en Inde s'inspire et tire sa force des dispositions de la Constitution indienne, des conventions et recommandations de l'OIT, mais aussi des décisions prises par les organes tripartites nationaux depuis cinquante ans. Le membre gouvernemental de la Chine s'est déclaré convaincu que l'étude d'ensemble aidera les Etats Membres à appliquer le principe du tripartisme. La consultation tripartite est intimement liée aux activités de l'OIT et il est encourageant que, même dans les pays n'ayant pas ratifié la convention n° 144, des consultations avec les partenaires sociaux soient menées sous différentes formes. Selon le membre travailleur de l'Espagne, la notion de tripartisme doit être analysée comme une manière de régler toutes les questions économiques et sociales touchant les employeurs et les travailleurs. On regrettera à cet égard que le rapport de la commission d'experts se limite à l'examen de la convention n° 144 et à l'obligation d'instituer une procédure de consultation tripartite sur les seules questions concernant l'OIT. Le membre gouvernemental des Philippines s'est réjoui du fait que l'étude d'ensemble traite d'un sujet particulièrement pertinent pour le travail de la Commission de la Conférence et la poursuite de l'objectif stratégique de l'OIT de promotion du dialogue social. L'OIT tire sa force de sa composition tripartite et du

large soutien qu'elle obtient en impliquant tous les secteurs concernés dans ses activités. En application de la convention n° 144, les représentants des travailleurs et des employeurs participent avec le gouvernement à l'examen de la ratification des conventions et à la révision de la législation nationale mettant en œuvre ces conventions, ainsi qu'à la préparation des rapports sur l'application des conventions ratifiées. Ces mêmes parties examinent les commentaires de la commission d'experts et proposent des solutions aux problèmes soulevés. L'ensemble de la législation pertinente devient donc le produit d'un consensus tripartite patiemment élaboré au niveau national et soumis à un contrôle international.

Référence au droit à la liberté syndicale

- 113.** Les membres employeurs ont relevé que la définition contenue à l'article 1 de la convention n° 144 exprime sans détour que les organisations représentatives sont les organisations qui jouissent du droit à la liberté syndicale. Comme indiqué au paragraphe 40 de l'étude d'ensemble, cette référence au «droit à la liberté syndicale» vise à assurer que les organisations ont la possibilité d'exprimer leur point de vue librement et en toute indépendance, ce qui ne peut être garanti que par le plein respect des principes consacrés par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. En adoptant en 1998 la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, les Etats Membres de l'OIT se sont engagés à respecter et promouvoir, entre autres, les principes de la liberté syndicale. Ces principes recouvrent le droit pour les travailleurs de constituer les organisations de leur choix et de s'y affilier, le droit pour ces organisations d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action sans intervention des autorités publiques, ainsi que la protection des organisations d'employeurs et de travailleurs contre les actes d'ingérence des uns à l'égard des autres. L'engagement pris par les Etats Membres en 1998 implique la reconnaissance des principes de la liberté syndicale comme préalable nécessaire à l'application pleine et entière de la convention n° 144. Compte tenu de l'importance qu'ils attachent à cette Déclaration, les membres employeurs se félicitent de constater que certains gouvernements commencent à étendre d'eux-mêmes les consultations tripartites aux rapports concernant le suivi de la Déclaration.
- 114.** Les membres travailleurs se sont référés aux paragraphes 39 et suivants de l'étude d'ensemble pour observer que, bien que le dispositif de la convention n° 144 ne comporte pas de référence expresse aux conventions n°s 87 et 98, l'expression «droit à la liberté syndicale» contenue dans l'article 1 de la convention renvoie nécessairement à ces normes. Il s'agit en outre d'un principe inscrit dans la Constitution de l'OIT. Le droit à la liberté syndicale, qui fait l'objet du premier rapport global soumis à la Conférence au titre du suivi de la Déclaration, ne signifie pas que les organisations syndicales et patronales soient seulement tolérées, mais il suppose que les pouvoirs publics créent et maintiennent des conditions qui permettent à ces organisations de se développer.
- 115.** Le membre gouvernemental du Liban s'est interrogé sur le sens de la ratification de la convention n° 144 sans celle de la convention n° 87. Il ne saurait y avoir de consultations tripartites là où la liberté syndicale n'est pas respectée. On peut donc se demander si la non-ratification de la convention n° 87 ne contrevient pas, dans la pratique, à l'article 1 de la convention n° 144. Le fait est que il ne devrait pas y avoir, dans les conventions, de référence de l'une à l'autre et que le préambule est l'endroit le plus indiqué pour rappeler d'autres instruments pertinents. Il y a lieu de se demander si, en l'absence de liberté syndicale au sens de la convention n° 144, ce dernier instrument ne peut être ratifié, même si des consultations sont tenues, sous des formes différentes, avec les diverses parties concernées. Le membre travailleur du Pakistan a estimé que les consultations tripartites

n'ont aucun sens lorsque le pays en question n'a pas ratifié les conventions n^{os} 87 et 98. Il a salué l'initiative du Directeur général du BIT de faire de la promotion du dialogue social l'un des quatre objectifs stratégiques de l'OIT. A cet égard, il a remercié le BIT pour son soutien dans la restauration des droits syndicaux d'une organisation syndicale de son pays. Il a cependant exhorté le gouvernement à lever l'interdiction de l'exercice des droits syndicaux dans les secteurs des chemins de fer et de l'agriculture ainsi que dans les zones franches d'exportation. Pour le membre travailleur de l'Espagne, la convention n^o 144 est assurément une convention clé et il est surprenant que certains pays l'aient ratifiée sans avoir ratifié les conventions n^{os} 87 et 98. Dans ce sens, le membre travailleur de l'Inde a indiqué que son pays n'avait pas ratifié les conventions n^{os} 87 et 98 au prétexte que la neutralité des employés des services publics pourrait être affectée si leurs droits syndicaux étaient reconnus. Or il est nécessaire de ratifier ces deux conventions pour pouvoir appliquer effectivement la convention n^o 144. Le membre travailleur des Pays-Bas a estimé que la convention n^o 144 devrait être promue de la même manière que les conventions fondamentales de l'OIT. Des consultations sérieuses ne peuvent avoir lieu que lorsque toutes les parties sont pleinement indépendantes.

Les organisations appelées à prendre part aux consultations

- 116.** Les membres employeurs ont relevé que, selon l'article 1 de la convention n^o 144, auquel se réfère le paragraphe 24 de l'étude d'ensemble, les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs peuvent, au gré des particularismes nationaux, être multiples et diverses. Ce qui importe, c'est, d'une part, que le gouvernement s'efforce de consulter l'ensemble le plus représentatif de ces organisations et, d'autre part, l'intérêt que ces mêmes organisations portent aux consultations. Les membres employeurs se sont référés à la déclaration qu'ils ont formulée au début de la discussion sur l'étude d'ensemble. Ils soulignent qu'il conviendrait de différencier «consultation» d'«information», et de la notion plus ample de «négociation». Cette dernière implique que des mesures sont adoptées une fois que des parties aux intérêts divergents, voire opposés, parviennent à un accord. Les consultations que la convention exige visent à aider les gouvernements à prendre des décisions, étant entendu que la responsabilité de ces décisions incombe entièrement aux gouvernements.
- 117.** Les membres employeurs, se référant aux paragraphes 37 et 38 de l'étude d'ensemble, se sont déclarés préoccupés par la tendance croissante à l'ouverture des procédures tripartites de l'OIT aux organisations non gouvernementales (ONG). Si l'OIT et ses Etats Membres disposent des moyens institutionnels leur permettant de s'assurer de la représentativité des organisations d'employeurs et de travailleurs, il n'en est pas de même en ce qui concerne les ONG. Certes, ces dernières jouent un rôle positif dans les pays en développement, mais il n'en reste pas moins que, tout au long du siècle écoulé, ce sont les organisations d'employeurs et travailleurs qui ont démontré le caractère déterminant de leur rôle dans les institutions démocratiques. Il convient de reconnaître que c'est sur un autre plan que l'on doit apprécier le rôle des ONG, dont les prérogatives se situent hors du cadre infiniment plus restreint des questions visées à l'article 5, paragraphe 1, de la convention n^o 144. Il faut avant tout se garder de porter atteinte à la primauté du rôle et de la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs dans les consultations nationales sur les questions concernant l'OIT. Commettre cette erreur serait compromettre le tripartisme lui-même. Il est préoccupant de constater que la commission d'experts ne semble pas être consciente de ce fait. Il a toutefois souligné que les ONG n'étaient pas tenues de remplir les mêmes obligations que les organisations d'employeurs et de travailleurs et qu'elles représentaient plutôt des positions très spécifiques. Qui plus est, certains gouvernements ont favorisé des ONG pour représenter leurs propres positions. A cet égard, les ONG ne tombent pas dans le champ d'application de la convention.

-
- 118.** Les membres travailleurs ont indiqué être attachés au principe de base de la convention contenu dans la premier article de la convention n° 144 qui décrit les organisations représentatives comme étant «les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs jouissant du droit à la liberté syndicale». Le paragraphe 34 de l'étude d'ensemble reprend l'interprétation que le BIT donne à ce concept, à savoir que l'on ne doit pas nécessairement considérer comme représentative une seule organisation syndicale ou patronale. Ce qui importe est l'existence d'un équilibre entre, d'une part, le pluralisme syndical et, d'autre part, les exigences d'efficacité et de faisabilité des consultations. C'est pourquoi les membres travailleurs plaident pour l'adoption de critères clairs et précis au niveau national pour déterminer les organisations d'employeurs et de travailleurs comme les plus représentatives. Cette question dépasse d'ailleurs le cadre des consultations tripartites au sens de la convention n° 144 car le critère de la représentativité peut également être utilisé pour déterminer les organisations qui participent au dialogue social à tous les niveaux et sur toutes les matières concernant l'emploi et le travail au sens large.
- 119.** Les membres travailleurs ont évoqué, outre la question de représentativité des organisations syndicales, une autre difficulté à laquelle certaines organisations sont confrontées, à savoir le flux d'informations entre les gouvernements et les syndicats. Dans nombre de pays, les informations circulent correctement. Cependant, dans certains pays, des organisations syndicales ne sont pas informées ou très mal. Il peut également arriver que seulement certaines organisations soient informées, sans justification objective à cette différence de traitement. Pour résoudre ces difficultés, il importe de définir des critères clairs, objectifs et équitables permettant de déterminer les motifs pour lesquels certaines organisations syndicales sont reconnues par le gouvernement comme interlocuteurs alors que d'autres ne le sont pas.
- 120.** Les membres travailleurs ont également rappelé que la convention n° 144 permet d'impliquer dans les consultations tripartites des organisations autres que les organisations syndicales et patronales. Il peut s'agir d'organisations qui défendent des intérêts qui généralement ne sont pas du tout ou pas suffisamment défendus par les organisations syndicales et patronales, comme ceux des agriculteurs ou des coopératives. Il peut également s'agir des ONG. Ces organisations sont d'ailleurs explicitement reconnues comme parties concernées dans plusieurs autres instruments de l'OIT. La nouvelle convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, dispose que «des programmes d'action doivent être élaborés et mis en œuvre en consultation avec les institutions publiques compétentes et les organisations d'employeurs et de travailleurs, le cas échéant, en prenant en considération des vues d'autres groupes intéressés». La pratique montre que nombre de ces ONG disposent d'une grande expertise et réalisent déjà quantité de projets destinés à lutter contre le travail des enfants. Néanmoins, les membres travailleurs insistent sur la primauté du tripartisme et donc du dialogue avec les organisations syndicales et patronales. Ce sont les partenaires sociaux qui constituent les principaux acteurs dans le monde du travail et ils doivent être reconnus comme tels.
- 121.** Le membre travailleur des Pays-Bas a ajouté que, bien que les gouvernements soient libres de consulter les ONG sur des questions touchant à l'OIT, il faut veiller à ne pas porter atteinte au processus normal de consultations tripartites avec les représentants des employeurs et des travailleurs. Le membre travailleur du Pakistan a estimé qu'il faut prendre garde que ces ONG, dont la contribution est assurément positive, n'assument des responsabilités qui appartiennent aux seules organisations syndicales ou qu'elles en viennent progressivement à les remplacer. Le membre travailleur du Guatemala a mis en garde contre le risque que le dialogue tripartite soit étendu à certaines organisations non gouvernementales d'origine douteuse ou à des mouvements proches des employeurs dans le but d'éliminer le mouvement syndical, comme cela a été le cas au Guatemala. Il a également évoqué le problème des associations solidaristes, sous la coupe des employeurs,

qui ont été des interlocuteurs privilégiés du gouvernement au détriment des organisations syndicales. Enfin, le membre travailleur du Honduras est d'avis que les questions concernant l'OIT ne doivent pas être débattues avec des interlocuteurs qui ne seraient pas les mandants de l'Organisation. De même, il appartient à l'OIT de suivre la ligne qu'elle s'est tracée jusqu'à ce jour, afin d'empêcher que son rôle ne soit dénaturé et qu'elle ne soit utilisée comme un instrument pour résoudre les problèmes d'un modèle ou système économique.

Procédures de consultations

- 122.** Les membres employeurs ont souligné que la convention n° 144 a le mérite de la souplesse en laissant le soin à la pratique nationale de déterminer la nature aussi bien que la forme des procédures de consultation. Des procédures ou méthodes fort diverses de consultation tripartite peuvent ainsi satisfaire aux objectifs de la convention. De nombreuses autres conventions de l'OIT pourraient être ratifiées si elles reposaient sur une telle démarche consistant à se demander si le pays atteint les objectifs fixés par l'instrument à travers sa politique nationale plutôt que de se focaliser sur une conception «uniformiste».
- 123.** Les membres employeurs ont estimé que, comme indiqué au paragraphe 29 de l'étude d'ensemble, pour avoir un sens, les consultations ne doivent pas se limiter à des démarches de pure forme mais retenir toute l'attention des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs afin d'aider le gouvernement à prendre une décision. Dans ce sens, le tripartisme n'est pas une voie facile. Il impose la mise en place de moyens d'information appropriés des organisations afin que celles-ci disposent d'une base de consultation suffisante d'échanges d'informations sur les points de vue, de résolution des conflits tenant compte des positions des partenaires sociaux avant que la décision finale ne soit prise. Par ailleurs, force est de reconnaître que des consultations efficaces peuvent être très difficiles à organiser dans un cadre fédéral, où le pouvoir de légiférer se situe au niveau de l'Etat fédéré. Les membres employeurs ont souligné la nécessité de bien distinguer la «consultation», d'une part, de l'«information» et, d'autre part, de la «négociation». Cette dernière implique que des mesures ne peuvent être adoptées qu'une fois que des parties aux intérêts divergents, voire opposés, soient parvenues à un accord. Les consultations prescrites par la convention visent à aider les gouvernements à prendre des décisions, étant entendu qu'ils en assumeront entièrement la responsabilité. Toutefois, il est essentiel que ces décisions tiennent compte de points de vue exprimés par les employeurs et les travailleurs. Cependant, si l'objectif des consultations peut être de rechercher un consensus, les organisations d'employeurs et de travailleurs ne doivent pas être liées pour autant par la décision finale, à moins d'en avoir expressément convenu ainsi. Enfin, il est prévu à l'article 5, paragraphe 2, de la convention que des consultations aient lieu au moins une fois par an. On peut difficilement concevoir des consultations moins fréquentes, compte tenu de la diversité des questions qui en justifient la tenue, à différentes périodes de l'année. Rien n'oblige les gouvernements à publier des rapports annuels sur le fonctionnement de cette procédure; ils sont seulement tenus d'organiser des consultations sur l'opportunité de tels rapports.
- 124.** Les membres travailleurs ont indiqué accorder une grande importance au premier mot clé de la convention, à savoir le mot «consultation». La commission d'experts a indiqué au paragraphe 29 de l'étude d'ensemble que les mots «consultation» et «négociation» ne sont pas synonymes même si, dans la pratique, les deux termes se confondent parfois. Si juridiquement les pouvoirs publics ne sont pas liés par le résultat des consultations avec les organisations syndicales et patronales, l'intention est qu'ils en tiennent compte et se justifient d'une façon ou d'une autre lorsqu'ils ne le font pas. C'est justement pour confirmer la valeur de l'avis des partenaires sociaux et pour faire en sorte que cet avis soit soigneusement préparé que la convention prévoit la nécessité d'une consultation

«efficace». Pour obtenir cette efficacité, il faut tenir compte de plusieurs aspects, tels que la fréquence des consultations ou les procédures à suivre. La convention n° 144 prévoit seulement qu'il faut mettre en œuvre des procédures de consultation sans aborder la nature ou la forme de ces procédures. La recommandation n° 152 en fournit quelques exemples. La commission d'experts expose, aux paragraphes 52 à 73 de l'étude, la manière dont les différentes options décrites dans la recommandation sont effectivement utilisées, parfois simultanément. La forme la plus utilisée semble toutefois être celle des organismes spécialement compétents pour les questions de l'OIT. Elle permet d'institutionnaliser la consultation des organisations patronales et syndicales et donc d'offrir une meilleure garantie pour l'existence, le fonctionnement et la pérennité de la consultation tripartite. Ce genre d'organisme existe même dans des pays qui n'ont pas ratifié la convention n° 144. Si, dans la pratique, un dialogue social entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux existe bien, à terme les gouvernements de ces pays pourront ratifier la convention; le but ultime étant que tous les Etats Membres de l'Organisation ratifient, mais surtout appliquent cette convention prioritaire.

- 125.** Les membres travailleurs ont rappelé que la commission d'experts indique, au paragraphe 121 de son étude, en référence à l'article 5, paragraphe 2, de la convention n° 144 qui dispose que «des consultations auront lieu à des intervalles appropriés fixés d'un commun accord, mais au moins une fois par an», que des consultations ont effectivement lieu au moins une fois par an dans de nombreux pays et que la fréquence des réunions est plus élevée dans le cas de consultations tenues dans un cadre institutionnel. Ce constat confirme la conviction des membres travailleurs selon laquelle des consultations tripartites au moyen d'organismes compétents pour les questions relevant de l'OIT ou ayant une compétence générale en matière économique et sociale offrent de meilleures garanties d'avoir des consultations effectives et régulières. En outre, ces consultations régulières doivent réunir des participants bien formés et informés. De nombreux pays indiquent qu'une formation n'est pas nécessaire car les représentants des employeurs et des travailleurs sont suffisamment qualifiés et possèdent une expérience concrète des questions relevant de l'OIT. Les membres travailleurs insistent sur l'importance d'une bonne formation en la matière et appellent le BIT à jouer pleinement son rôle dans l'information et la formation des représentants concernés. Il est essentiel que les représentants des travailleurs et des employeurs soient tenus au courant des évolutions de l'OIT en général, et du système normatif en particulier, notamment en cette période de changements et de politique de révision des normes.
- 126.** Le membre travailleur du Japon a relevé que l'étude d'ensemble indique que plusieurs gouvernements ont mis en place des commissions consultatives spéciales pour discuter des questions relatives aux normes de l'OIT. La responsabilité incombe non seulement aux gouvernements mais également aux partenaires sociaux de faire tout leur possible pour que cette commission constitue un forum où des consultations réelles et effectives sont menées plutôt que le cadre dans lequel les gouvernements ne feraient qu'expliquer leur politique à l'égard de l'OIT sans tenir compte des opinions exprimées par les partenaires sociaux. Il est indispensable que, conformément à l'article 2 de la convention, ces consultations aient lieu avant que les gouvernements ne finalisent leur réponse ou leur position communiquée au Bureau international du Travail. Le membre travailleur de l'Inde a souligné qu'un point important de l'étude d'ensemble est l'accent qu'elle met sur l'exigence de consultations «efficaces». Le processus de consultations a pour objectif de parvenir à un consensus, tout en respectant l'autonomie des parties. Pour être efficaces, ces consultations doivent avoir lieu avant que le gouvernement ne prenne une décision finale. A cet égard, la simple transmission d'informations ne répond pas à l'objectif des consultations tripartites.

L'objet des consultations

- 127.** De l'avis des membres travailleurs, il est essentiel de vérifier que les consultations tripartites portent réellement sur les questions ayant trait aux activités de l'OIT prévues dans la convention et la recommandation. On ne peut toutefois ignorer que les normes internationales du travail ont un impact sur l'ensemble de la politique économique et sociale menée à l'échelon national. Au paragraphe 117 de son étude d'ensemble, la commission relève que, dans plusieurs pays, les organes tripartites compétents pour l'examen des questions concernant les activités de l'OIT sont également consultés au sujet des activités analogues ou connexes qui peuvent être menées au sein d'autres organisations internationales à vocation universelle ou régionale. On peut en déduire que des consultations tripartites analogues devraient également concerner les activités de l'OMC, de la Banque mondiale ou du FMI. Les organisations de travailleurs devraient pouvoir prendre une part active dans l'examen des questions traitées par ces organisations. L'échec des discussions de l'OMC à Seattle montre la nécessité d'une participation des organisations intéressées à cet égard.
- 128.** Selon le membre travailleur du Pakistan, les consultations tripartites ne devraient pas couvrir uniquement les questions visées à l'article 5 de la convention n° 144 mais également celles prévues dans la recommandation n° 113 sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960, sur la création et le fonctionnement d'organismes nationaux en charge de l'organisation de l'emploi, de la formation et de la réadaptation professionnelles, de la protection des travailleurs, de l'hygiène et de la sécurité industrielles, de la productivité, de la sécurité sociale et du bien-être, ainsi que de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de développement économique et social.
- 129.** Le membre travailleur de la Suède a tenu à souligner, en référence au paragraphe 15 de l'étude d'ensemble, l'importance que revêt la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs en matière de révision des normes et de ratification des conventions. En l'absence de mécanismes appropriés de consultations des partenaires sociaux, les conventions révisantes courent le risque de ne pas être ratifiées. S'agissant notamment de la consultation des organisations représentatives en matière de dénonciation d'une convention ratifiée, la commission d'experts a précisé, au paragraphe 98 de son étude, que les gouvernements ne sont pas tenus de faire état dans leur lettre de dénonciation des avis opposés à la dénonciation qui auraient été exprimés lors du processus de consultation. Cette information est pourtant d'une importance vitale pour l'examen par l'OIT des besoins de révision des conventions, et le BIT devrait requérir la communication des avis formulés par les partenaires sociaux lors de la dénonciation d'une convention.
- 130.** Les membres employeurs ont estimé qu'alors que l'article 3, paragraphe 2, de la convention n° 144 prévoit que les employeurs et les travailleurs seront représentés sur un pied d'égalité dans le processus de consultation, ils ne sont justement pas représentés sur un pied d'égalité dans les affaires dont le Comité de la liberté syndicale est saisi. A leur avis, la tâche accomplie par cette instance se trouverait améliorée s'ils avaient eux-mêmes la possibilité de la saisir directement de leurs commentaires lorsque les plaintes les concernent ou touchent à la liberté syndicale dans leurs pays. A cela s'ajoute que, malheureusement, de nombreux gouvernements ne consultent pas, bien souvent, les organisations d'employeurs concernées pour recueillir leur avis.

Pratiques nationales

- 131.** Plusieurs membres gouvernementaux (Chine, Egypte, Inde, Nigéria, République arabe syrienne) et membres travailleurs se sont exprimés sur la manière dont la convention

n° 144 est appliquée dans leur pays. Le membre gouvernemental de l'Inde a déclaré que des consultations suivies avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs sont menées dans son pays, au sein d'un organe ou au cours de réunions tripartites ad hoc, sur la ratification de conventions, les questions relatives au suivi de la Déclaration, de même que les discussions à la Conférence internationale du Travail et au Conseil d'administration sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international. Ces consultations tripartites sont également menées de manière régulière sur les points à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, et la soumission des rapports à l'OIT en vertu des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT. Ces consultations se font par voie de communications écrites, vu l'impossibilité de réunir les partenaires sociaux au niveau national de manière aussi fréquente.

132. Le membre gouvernemental du Nigéria a exposé que, dans son pays, les consultations tripartites sont menées au sein du Conseil national consultatif du travail, qui comprend des représentants des autorités fédérales et des Etats fédérés, des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que des associations concernées. Les organisations d'employeurs et de travailleurs sont représentées au sein du conseil sur un pied d'égalité, comme le prévoit la convention n° 144. Le conseil sert de forum régulier pour le dialogue social, les consultations et la recherche de consensus sur toutes les questions liées au développement économique et social. Le conseil transmet également ses avis au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Productivité sur l'application de la législation ou des projets de lois dans le domaine du travail et de la sécurité sociale, ainsi que sur la mise en œuvre des normes internationales du travail. Il se réunit deux fois par an, et des réunions supplémentaires peuvent être convoquées si nécessaire. La présidence du conseil est assurée par le secrétaire permanent du ministère fédéral de l'Emploi, du Travail et de la Productivité. Le conseil ne s'est pas réuni sous le régime militaire, en raison de la dissolution des organisations de travailleurs, mais il a repris ses activités sous l'administration actuelle. L'absence de connaissances techniques des membres du conseil, en particulier sur les questions liées aux activités normatives de l'OIT, a constitué un des obstacles majeurs à un dialogue social efficace. A cet égard, le BIT doit être remercié pour l'assistance technique fournie en la matière.

133. Certains membres gouvernementaux (Brésil, Danemark, Grèce, Portugal, Suède) ont rappelé qu'il existait, dans leur pays, un cadre institutionnel pour les consultations tripartites avant même la ratification de la convention n° 144. Le membre gouvernemental de la Suède a souligné que les consultations entre le gouvernement ou autres autorités nationales et les partenaires sociaux constituent une tradition ancienne dans son pays. Comme le relève l'étude d'ensemble, une commission tripartite de l'OIT y a été établie dès 1927. Suite à la ratification en 1977 de la convention n° 144, la Commission de l'OIT a vu ses compétences s'élargir à l'ensemble des questions visées par l'article 5, paragraphe 1, de la convention. Cette commission se réunit huit fois par an et comprend neuf membres, ainsi que neuf membres suppléants. Les trois groupes sont représentés sur un pied d'égalité. Un nombre croissant de rapports nationaux contenant des propositions en matière législative sont soumis par différents ministères à la commission pour examen de leur conformité aux obligations suédoises en vertu des conventions ratifiées, ce qui atteste de son autorité. Tout comme l'OIT, la commission recherche le consensus voire l'unanimité. En cas de divergence de vues, l'opinion de la majorité est présentée ainsi que les réserves. Le membre travailleur de la Suède a estimé que la Commission de l'OIT constitue un exemple de la manière dont les consultations doivent être menées entre partenaires sociaux.

134. Le membre gouvernemental du Danemark a rappelé que son pays dispose d'une commission tripartite permanente pour toutes les questions touchant les activités de l'OIT depuis 1954. En outre, une autre commission a été créée au sein du ministère des Affaires

étrangères pour traiter de la coopération bilatérale et multilatérale avec le BIT. La commission tripartite permanente se compose de quatre représentants de chaque groupe choisis parmi les organisations les plus représentatives. Elle comprend également des représentants des autorités administratives locales. Toutes les réunions sont présidées par un représentant du ministère du Travail. La commission se réunit au moins trois fois par an avant la Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration afin d'en discuter l'ordre du jour. La commission est également compétente pour recommander la ratification des conventions. Des consultations sous forme écrite ont également lieu pour préparer les réponses aux nombreux questionnaires, lettres, requêtes et autres communications reçus du BIT lorsque la commission ne peut se réunir. C'est le grand mérite de la convention n° 144 que de permettre une grande variété de méthodes de consultation des partenaires sociaux.

- 135.** Compte tenu de la référence à son pays au paragraphe 71 de l'étude d'ensemble, le membre gouvernemental du Portugal a souhaité apporter certaines précisions. L'application de la convention est assurée par la voie de communications écrites, selon les procédures en vigueur avant la ratification de la convention par le Portugal. En outre, des réunions peuvent être organisées ad hoc avec les partenaires sociaux sur des sujets déterminés, à l'exemple de celles tenues sur la ratification de la convention n° 162 ou de la dénonciation des conventions n°s 4 et 89. Enfin, des consultations sont fréquemment effectuées au sein d'organes de composition tripartite, comme par exemple la Commission permanente de concertation sociale, qui est un des organes du Conseil économique et social. Toutes ces consultations couvrent des questions visées à l'article 5 de la convention n° 144. Les procédures de consultation décrites sont efficaces et acceptées par la majorité des partenaires sociaux. Seule une organisation d'employeurs a émis des réserves au sujet de l'efficacité des communications écrites. Le gouvernement est néanmoins prêt à réexaminer les procédures en concertation avec les partenaires sociaux.
- 136.** Certains membres gouvernementaux (Liban, République tchèque) ont tenu à signaler que l'existence de mécanismes nationaux de consultation tripartite leur permet d'envisager une prochaine ratification de la convention n° 144. Dans cette perspective, l'étude d'ensemble fournit des éléments de clarification très précieux.
- 137.** Le membre gouvernemental du Canada a indiqué que la plupart des questions relatives à l'OIT intéressent les législations et les pratiques tant au niveau fédéral qu'au niveau des gouvernements des provinces et territoires. Bien que le Canada n'ait pas ratifié la convention n° 144, les autorités fédérales, provinciales et territoriales soutiennent activement les principes de la convention, et des consultations en vue de la ratification de cet instrument sont actuellement menées à tous les niveaux. Ces consultations ont révélé la nécessité de préciser un certain nombre de points. En ce sens, l'étude d'ensemble apporte un éclairage fort utile sur certaines des dispositions de la convention et de la recommandation. Son évaluation globale des difficultés et perspectives de ratification de la convention est pertinente, et le gouvernement du Canada a pris bonne note de l'indication selon laquelle plusieurs Etats fédératifs ayant ratifié la convention n° 144 satisfont à leurs obligations en procédant à des consultations au niveau fédéral.

Difficultés et perspectives de ratification

- 138.** Les membres employeurs ont relevé que le chapitre 6 de l'étude d'ensemble fait clairement ressortir que la ratification de la convention n° 144 ne dépend essentiellement que du respect des principes de la liberté syndicale. Lorsque ces principes sont respectés, la ratification n'est plus qu'une question de volonté politique. D'autant plus que la commission d'experts fait valoir que l'absence de dispositions de droit en la matière n'est pas un obstacle. Sur un plan pratique, de nombreux gouvernements n'ayant pas ratifié cet

instrument l'appliquent dans les faits. Il apparaît que, lorsque la convention n'a pas été ratifiée, les obstacles majeurs ont été le choix de la forme la plus appropriée de consultation: la détermination de la représentativité des organisations d'employeurs et de travailleurs; la transition vers le pluralisme politique et l'économie de marché; l'insuffisance des ressources ou encore des contraintes budgétaires. La constatation sans doute la plus importante de l'étude d'ensemble est que la défiance à l'égard du tripartisme ne semble plus constituer un obstacle majeur. Pour ces raisons, on peut raisonnablement s'attendre à ce que presque tous les Etats Membres aient ratifié la convention lorsqu'une prochaine étude d'ensemble lui sera consacrée.

- 139.** Les membres travailleurs ont constaté avec satisfaction que les difficultés invoquées par les pays en matière de ratification se situent non pas tant au niveau du principe qu'au niveau de sa concrétisation. Certains gouvernements invoquent des obstacles importants concernant en général les procédures de consultation et des aspects administratifs et financiers. Néanmoins, plusieurs de ces pays envisagent de ratifier la convention n° 144 dans un proche avenir et sont donc prêts à surmonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés.
- 140.** Le membre travailleur du Rwanda a déclaré que les consultations tripartites restent un vœu pieux dans la plupart des pays d'Afrique. En effet, dans certains pays, ce type de consultations n'existe pas tandis que, dans d'autres, elles demeurent superficielles. Il est abusif de prétendre mener des consultations tripartites en l'absence de tout mécanisme ou procédure approprié.
- 141.** Le membre travailleur du Brésil a regretté que les gouvernements d'Amérique latine rechignent à recourir dans les faits à la consultation tripartite. Il existe en effet dans ces pays très peu de structures institutionnelles en rapport avec la convention n° 144. A titre d'exemple, s'il existe bien un Conseil tripartite national du travail au Brésil, le gouvernement ne l'a convoqué qu'une fois depuis sa création en 1993, à l'occasion de la dénonciation de la convention n° 158. Par ailleurs, le système de monopole syndical qui prévaut au Brésil empêche le tripartisme de fonctionner sur des bases légitimes et démocratiques. D'autres membres travailleurs (Argentine, Venezuela) ont déploré l'absence de consultations tripartites dans leur pays alors même que des organes créés à cet effet existent. Le membre travailleur du Pakistan a estimé que, si la convention est plutôt largement ratifiée par les Etats Membres de l'OIT, elle n'est pas appliquée de manière adéquate dans bon nombre de pays, y compris le sien. Quant au BIT, il lui revient de sensibiliser les institutions financières internationales, telles que le FMI ou la Banque mondiale, sur le rôle des organisations de travailleurs dans l'application des programmes d'ajustement structurel qu'elles imposent.
- 142.** Le membre travailleur de la République de Corée a rappelé que son pays a ratifié la convention n° 144 en 1999. Cependant, une commission tripartite avait déjà été créée en février 1998 à l'initiative des partenaires sociaux afin de surmonter la crise économique de 1997. Cette commission tripartite, composée elle-même de sous-commissions permanentes, s'inspire des prescriptions de la convention n° 144 quant à sa composition et à ses compétences qui ne sont cependant pas limitées aux normes internationales du travail mais s'étendent à l'ensemble des questions économiques et sociales. Les organisations représentatives doivent être autonomes pour dialoguer efficacement avec le gouvernement, et la collusion des représentants du gouvernement et des employeurs à l'occasion des discussions sur les questions d'emploi s'y oppose. Se référant à la pratique des consultations tripartites dans son pays, le membre travailleur des Pays-Bas a fait état de récentes difficultés à l'occasion d'une proposition de dénonciation d'une convention par le gouvernement qui a accordé un délai de réponse extrêmement court aux partenaires sociaux.

-
- 143.** Le membre travailleur du Japon a souligné que la convention n° 144, comme l'ensemble des normes de l'OIT, doit jouer un rôle essentiel dans l'amélioration des conditions de vie et de travail. Une attention particulière doit être accordée aux aspects sociaux de la mondialisation, tels que les filets de sécurité sociaux, le travail décent et les normes fondamentales du travail, qui constituent le pré-réquisit d'une croissance sociale durable. Les gouvernements des pays industrialisés et en développement devraient utiliser pleinement les normes de l'OIT pour atteindre les deux objectifs de croissance économique et de progrès social. Malheureusement, environ la moitié des Etats Membres, parmi lesquels le Japon, n'ont pas encore ratifié la convention. Il convient d'espérer que, grâce aux discussions au sein de la commission, tous les gouvernements, et en particulier ceux qui n'ont pas ratifié la convention, seront encouragés à mettre en œuvre de manière concertée des procédures de consultation effective sur les normes de l'OIT.
- 144.** Le membre travailleur de l'Inde a attiré l'attention sur le lien étroit entre les difficultés rencontrées dans l'application des conventions de l'OIT, d'une part, et le développement social et économique des pays concernés, d'autre part. Ce n'est que sur la base de la promotion du développement économique et social par le respect des normes fondamentales de l'OIT qu'il sera possible de surmonter les graves problèmes de travail des enfants et de pauvreté auxquels sont confrontés des pays comme le sien. Toute proposition tendant à accroître la flexibilité des normes internationales du travail n'aurait pour seul résultat que de les affaiblir et doit être rejetée. Le dialogue social sur toutes les questions énumérées dans la convention n° 144 et la recommandation n° 152 doit être renforcé. Tous les pays devraient être conscients des bénéfices qu'ils tireraient d'un tel dialogue.
- 145.** Le membre travailleur des Pays-Bas a regretté que de nombreux pays dans lesquels fonctionnent effectivement des systèmes de consultations tripartites et de dialogue social ne soient pas au nombre de ceux qui ont ratifié la convention. Lorsqu'une analyse objective permet de conclure qu'il n'y a pas d'obstacle à la ratification et que toutes les conditions nécessaires sont réunies, la non-ratification ne peut être attribuée qu'à une absence de volonté politique. Les pays concernés devraient par conséquent être instamment invités à ratifier rapidement la convention.
- 146.** Le membre travailleur de la Suède a estimé qu'il existe un lien étroit entre un faible taux de ratification des conventions de l'OIT et l'absence d'un forum national de consultations tripartites. En l'absence d'un tel forum, les organisations ne disposent d'aucun moyen de pression pour engager le dialogue avec le gouvernement sur l'opportunité de ratifier les conventions de l'OIT. Le tripartisme constitue la base des activités de l'OIT au niveau international et il serait logique d'utiliser ce même modèle au niveau national. En conséquence, la ratification de la convention n° 144 devrait avoir rang d'obligation constitutionnelle des Etats Membres, et une campagne dans ce sens serait bienvenue.
- 147.** Le membre gouvernemental de la République tchèque a signalé que, bien que son pays n'ait pas encore ratifié la convention, un organe de consultation associant les autorités publiques qui participent aux activités de l'OIT et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives a été créé dès 1993. Ses compétences s'étendent aux questions prévues à l'article 5 de la convention. Le Parlement national est en train d'examiner une proposition de ratification de la convention n° 144. Son gouvernement estime que les obstacles à la ratification de la convention, qui étaient essentiellement de nature politique, ont été surmontés et le pays sera en mesure d'annoncer la ratification de la convention dans quelques mois.
- 148.** Le membre gouvernemental de la Suisse a indiqué que la performance de l'économie suisse repose en grande partie sur le dialogue social, mais avant tout entre employeurs et

travailleurs, car l'Etat et les pouvoirs publics ne jouent qu'un rôle subsidiaire en la matière. Néanmoins, pour les questions touchant aux normes internationales du travail, à leur élaboration et à leur contrôle, la Suisse a toujours eu recours au dialogue tripartite. Le 23 mars 2000, les deux Chambres du Parlement fédéral ont donné leur accord formel pour que le Conseil fédéral puisse ratifier la convention. L'instrument de ratification devrait être déposé pendant la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée au suivi du Sommet de Copenhague, à la fin de ce mois. En outre, la Suisse est sur le point de mettre en place une commission nationale tripartite pour les questions de l'OIT. La Suisse se trouve dans une phase d'apprentissage et serait reconnaissante au BIT de pouvoir compter sur son expertise. A cet égard, le gouvernement envisage d'associer un représentant du BIT tant à la première réunion de la commission tripartite qu'aux séances suivantes.

149. L'ensemble des orateurs a salué le nombre élevé de ratifications de la convention n° 144. La commission a formé le vœu de voir ce nombre augmenter à la suite de cette étude d'ensemble et a invité le Bureau à fournir l'assistance technique nécessaire à cet égard.

D. Exécution d'obligations spécifiques

150. Pour l'examen des cas individuels concernant l'exécution par les Etats de leurs obligations au titre des normes internationales du travail ou relatives à celles-ci, la commission a décidé de suivre les mêmes méthodes de travail et critères que l'année précédente, tels qu'amendés, ou précisés, en 1980 et en 1987.
151. En appliquant ces méthodes, la commission est convenue, sur proposition des membres travailleurs appuyée par les membres employeurs, d'inviter tous les gouvernements concernés par les commentaires figurant aux paragraphes 82 (manquements à l'envoi de rapports depuis deux ans ou plus sur l'application des conventions ratifiées), 89 (manquements à l'envoi de premiers rapports sur l'application de conventions ratifiées), 93 (manquements à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts), 119 (défaut de soumission des instruments aux autorités compétentes) et 123 (manquement à l'envoi de rapports depuis les cinq dernières années sur des conventions non ratifiées et sur des recommandations) du rapport de la commission d'experts, à fournir des informations à la commission au cours d'une séance spéciale d'une demi-journée consacrée le premier lundi à l'examen de ces cas. La commission a considéré que cette innovation s'était avérée possible et qu'elle devrait être reconduite l'année prochaine.

Soumission des conventions et recommandations aux autorités compétentes

152. Conformément à son mandat, la commission a examiné la manière dont il est donné effet à l'article 19, paragraphes 5 à 7, de la Constitution de l'OIT. Ces dispositions exigent des Etats Membres qu'ils soumettent, dans un délai de douze mois, ou exceptionnellement de dix-huit mois, à partir de la clôture de chaque session de la Conférence, les instruments adoptés à cette session «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», et qu'ils informent le Directeur général du BIT des mesures prises à cet effet en lui communiquant des renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes.
153. La commission a relevé dans le rapport de la commission d'experts (paragraphe 113) que des efforts appréciables ont été accomplis dans un certain nombre de pays dans l'exécution de leurs obligations au sujet de la soumission, à savoir: Croatie, Libéria et Zimbabwe.

-
154. En outre, au cours de sa session, la commission a été informée par plusieurs autres Etats des mesures prises en vue de soumettre les instruments aux autorités nationales compétentes. Elle s'est félicitée des progrès survenus et a exprimé l'espoir que de nouvelles améliorations interviendraient dans les pays qui rencontrent encore des difficultés à exécuter leurs obligations.

Défaut de soumission

155. La commission a noté avec regret qu'aucune information n'a été fournie indiquant que des mesures ont été prises en vue de la soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés de la 79^e à la 85^e session de la Conférence (1992 à 1997), conformément à l'article 19 de la Constitution, par les Etats suivants: Afghanistan, Belize, Cambodge, Cameroun, République centrafricaine, Comores, Congo, Guinée-Bissau, Haïti, Honduras, Iles Salomon, Kirghizistan, Mali, Sainte-Lucie, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, République arabe syrienne et Yémen.

Envoi des rapports sur les conventions ratifiées

156. La commission a examiné dans la partie B de son rapport (questions générales relatives aux normes internationales du travail) l'exécution par les Etats de leur obligation de faire rapport sur l'application des conventions ratifiées. A la date de la réunion de la commission d'experts de 1999, la proportion de rapports reçus s'élevait à 61,4 pour cent comparée à 62,1 pour cent (pour la session de 1998). Depuis lors, d'autres rapports ont été reçus, portant le chiffre à 71,7 pour cent comparé à 71,4 pour cent en juin 1998 et 74,6 pour cent en juin 1997. En 1999, la commission d'experts a noté que 60,3 pour cent des rapports pour lesquels des informations sur l'application pratique étaient demandées contenaient de telles informations, comparé à 66,4 pour cent pour la session de 1998, et 84,3 pour cent pour la session de 1997. La commission insiste sur l'importance que présente l'envoi de telles informations sans lesquelles il est impossible de savoir si une convention est appliquée. La commission s'associe à l'appel réitéré par la commission d'experts aux gouvernements pour qu'ils continuent de déployer tous leurs efforts afin d'inclure à l'avenir dans leurs rapports les informations demandées.

Manquements à l'envoi de rapports et d'informations sur l'application des conventions ratifiées

157. La commission a noté avec regret qu'aucun rapport sur les conventions ratifiées n'a été fourni depuis deux ans ou plus par les Etats suivants: Afghanistan, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Guinée équatoriale, Iles Salomon, Ouzbékistan, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, République-Unie de Tanzanie (Zanzibar).
158. La commission a également noté avec regret que les premiers rapports dus sur les conventions ratifiées n'avaient pas été fournis par les Etats suivants: depuis 1992, Libéria (convention n^o 133); depuis 1995, Arménie (convention n^o 111), Kirghizistan (convention n^o 133); depuis 1996, Arménie (conventions n^{os} 100, 122, 135, 151), Grenade (convention n^o 100), Ouzbékistan (conventions n^{os} 47, 52, 103, 122); et depuis 1998, Arménie (convention n^o 174), Géorgie (conventions n^{os} 105, 138), Guinée équatoriale (conventions n^{os} 68, 92), Mongolie (convention n^o 135) et Ouzbékistan (conventions n^{os} 29, 100). La commission souligne l'importance toute particulière des premiers rapports sur la base

desquels la commission d'experts établit sa première évaluation de l'application des conventions ratifiées.

- 159.** Dans le rapport de cette année, la commission d'experts a noté que 46 gouvernements n'avaient pas communiqué de réponse à la plupart ou à l'ensemble des observations et des demandes directes sur les conventions pour lesquelles des rapports étaient demandés pour examen cette année, soit un total de 411 cas (comparé à 353 cas en décembre 1998). La commission a été informée que, depuis la réunion de la commission d'experts, 19 des gouvernements intéressés ont envoyé des réponses, lesquelles seront examinées par la commission d'experts à sa prochaine session.
- 160.** La commission a noté avec regret qu'aucune information n'a encore été reçue en ce qui concerne l'ensemble ou la plupart des observations et des demandes directes de la commission d'experts pour lesquelles une réponse était demandée pour la période se terminant en 1999 de la part des pays suivants: Afghanistan, Antigua-et-Barbuda, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, République centrafricaine, Comores, Danemark: îles Féroé, République démocratique du Congo, Djibouti, Ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, France (Guyane française, Saint-Pierre-et-Miquelon), Gabon, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Îles Salomon, République islamique d'Iran, Jamaïque, Kenya, Kirghizistan, Jamahiriya arabe libyenne, Malaisie, Nigéria, Ouganda, Pays-Bas (Aruba), Sainte-Lucie, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Slovaquie, Swaziland, République-Unie de Tanzanie, Trinité-et-Tobago et Yémen.
- 161.** La commission a pris note des explications données par les gouvernements des pays suivants sur les difficultés rencontrées dans l'exécution de leurs obligations: Belize, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, République centrafricaine, Danemark (îles Féroé), Djibouti, France (Guyane française, Saint-Pierre-et-Miquelon), Guinée-Bissau, République islamique d'Iran, Jamaïque, Kenya, Jamahiriya arabe libyenne, Malaisie, Nigéria, Ouganda, Pays-Bas (Aruba), Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Slovaquie, Swaziland, République-Unie de Tanzanie, Trinité-et-Tobago et Yémen.
- 162.** La commission a souligné que l'obligation d'envoi de rapports constitue la base du système de contrôle. La commission insiste auprès du Directeur général pour qu'il prenne toutes les mesures afin d'améliorer la situation et résoudre les problèmes mentionnés ci-dessus aussi rapidement que possible. Elle a exprimé l'espoir que les équipes multidisciplinaires accorderaient dans leur travail sur le terrain toute l'attention voulue aux questions relatives aux normes et en particulier à l'exécution des obligations en la matière. La commission a également gardé à l'esprit les nouvelles procédures de rapport approuvées par le Conseil d'administration en novembre 1993 et qui sont entrées en vigueur en 1995.

Application des conventions ratifiées

- 163.** La commission a noté avec un intérêt particulier les mesures prises par un certain nombre de gouvernements pour assurer l'application des conventions ratifiées. La commission d'experts a pu faire état, au paragraphe 99 de son rapport, de nouveaux cas dans lesquels les gouvernements ont apporté des changements à leur législation et à leur pratique, à la suite des commentaires qu'elle a formulés sur le degré de conformité des législations ou pratiques nationales avec les dispositions d'une convention ratifiée. Ces cas étaient au nombre de 27 et concernaient 23 États. Plus de 2 230 cas de progrès ont été notés depuis 1964, date à laquelle la commission d'experts a commencé à dresser la liste de ces cas dans son rapport. Ces résultats sont une preuve tangible de l'efficacité du système de contrôle.

-
- 164.** Au cours de la présente session, la Commission de la Conférence a été informée d'un certain nombre d'autres cas dans lesquels des mesures ont été prises récemment ou étaient sur le point d'être adoptées par les gouvernements en vue d'assurer la mise en œuvre des conventions ratifiées. Bien qu'il appartienne en premier lieu à la commission d'experts d'examiner ces mesures, la Commission de la Conférence s'est félicitée de ces nouvelles marques d'efforts des gouvernements pour remplir leurs obligations internationales et donner suite aux commentaires formulés par les organes de contrôle.
- 165.** La commission a estimé qu'il convenait d'attirer l'attention de la Conférence sur un certain nombre de cas importants qu'elle a eu à examiner.

Cas de progrès

- 166.** La commission a noté avec satisfaction que, dans plusieurs cas – dont beaucoup ont trait aux droits fondamentaux de l'homme –, les gouvernements ont introduit des changements dans leur législation et leur pratique afin d'éliminer les divergences antérieurement discutées par la commission. Elle considère que la mise en lumière de ces cas constitue une approche positive pour encourager les gouvernements à répondre aux commentaires des organes de contrôle. A cet égard, elle renvoie au rapport de la commission d'experts et à la discussion des cas particuliers, qui figure à la deuxième partie de son rapport.

Cas spéciaux

- 167.** La commission a considéré qu'il y avait lieu d'attirer l'attention de la Conférence sur les discussions qu'elle a tenues au sujet des cas mentionnés dans les paragraphes suivants, et dont le compte rendu complet figure dans la deuxième partie du présent rapport.
- 168.** En ce qui concerne l'application par le Soudan de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, la commission a pris note des informations communiquées par le représentant gouvernemental y compris les informations sur les récentes mesures de libération de personnes qui avaient été enlevées et de la discussion détaillée qui a suivi. La commission a noté qu'il s'agit d'un cas particulièrement grave et persistant affectant les droits fondamentaux, comme en témoigne son inclusion dans un paragraphe spécial en 1997 et en 1998, et le fait que des commentaires ont été reçus de la part d'organisations de travailleurs. La commission a noté que des mesures positives ont été prises par le gouvernement, y compris la création d'une Commission soudanaise pour l'élimination des enlèvements des femmes et des enfants; toutefois, elle a exprimé sa profonde préoccupation face à la persistance des informations concernant les enlèvements et l'esclavage et prié instamment le gouvernement de poursuivre ses efforts avec vigueur. Comprendant que la situation était envenimée par la poursuite du conflit armé, elle a noté que des mesures ont été prises en vue de parvenir à un règlement. La commission a exprimé le ferme espoir que le prochain rapport du gouvernement communiqué à la commission d'experts indiquera que des mesures ont été prises, y compris des sanctions à l'encontre des responsables, et que des résultats concrets ont été obtenus, de sorte que la pleine application de la convention tant en droit qu'en pratique pourra être notée dans un proche avenir. La commission a fermement recommandé l'envoi d'une mission de contacts directs du Bureau pour obtenir toutes informations factuelles et pour examiner l'aide effective qu'il conviendrait d'apporter au gouvernement à cet égard. La commission a regretté que le gouvernement n'ait pas accepté sa proposition d'inviter une mission de contacts directs.
- 169.** En ce qui concerne l'application par le Cameroun de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la commission a pris note de la

déclaration orale du représentant gouvernemental et de la discussion qui a suivi. La commission a rappelé que ce cas a été examiné à plusieurs occasions au cours des vingt dernières années. Elle a rappelé avec vive inquiétude que, depuis de nombreuses années, la commission d'experts a formulé des commentaires concernant la divergence entre la législation nationale et les exigences de la convention. Elle a souligné, en particulier, la nécessité de supprimer l'imposition d'un agrément préalable pour la constitution d'un syndicat ou d'une association professionnelle de fonctionnaires et pour l'adhésion à une organisation professionnelle étrangère. Elle a également invité le gouvernement à abroger les dispositions permettant les poursuites à l'encontre des promoteurs d'un syndicat non encore enregistré agissant comme si ledit syndicat était enregistré. La présente commission a également relevé que de nombreux cas ont été examinés par le Comité de la liberté syndicale concernant l'ingérence par les pouvoirs publics dans les affaires internes d'un syndicat et les représailles contre les syndicats. La commission a regretté profondément qu'une fois de plus aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne l'application de la convention. Elle a invité fermement le gouvernement, une fois de plus, à supprimer, dans les plus brefs délais, les obstacles au plein exercice de la liberté syndicale contenus dans sa législation. A cet égard, elle a prié instamment le gouvernement de soumettre des projets de lois au Parlement ainsi qu'à l'OIT avant la prochaine session de la commission d'experts. La commission a rappelé au gouvernement, la disponibilité de l'assistance technique du BIT par le biais de l'Equipe multidisciplinaire basée à Yaoundé. Elle s'est félicitée de l'invitation du ministre au BIT d'envoyer une mission au Cameroun. La commission a exprimé le sincère espoir que le prochain rapport du gouvernement, dû cette année, décrira les mesures prises pour assurer la pleine conformité de la législation avec les dispositions de la convention.

170. En ce qui concerne l'application par le Venezuela de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la commission a pris note des informations communiquées verbalement par le représentant du gouvernement et de la discussion qui a suivi. Rappelant avec une profonde préoccupation que, durant les dernières années, le Comité de la liberté syndicale a examiné plusieurs plaintes présentées par des organisations d'employeurs et de travailleurs, et que ce cas a été discuté à plusieurs reprises par cette commission sans aucun résultat positif, la commission a déploré devoir traiter une fois de plus cette question. S'agissant des sérieuses divergences entre la législation nationale et les exigences de la convention, la commission, tout comme la commission d'experts, a exhorté le gouvernement à modifier d'urgence sa législation pour faire en sorte que les travailleurs et les employeurs puissent constituer des organisations sans ingérence des autorités publiques, et élire librement leurs représentants. La commission a également insisté sur la nécessité d'éliminer la longue liste d'obligations et de buts imposés aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Elle a également exprimé le ferme espoir que les décrets récemment adoptés n'entraveront pas le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres. Elle a fermement exhorté les autorités publiques à s'abstenir de toute ingérence indue restreignant ces droits ou entravant leur exercice légal. La commission a exprimé le ferme espoir que le prochain rapport du gouvernement à la commission d'experts fera état de progrès concrets et positifs et l'a instamment invité à présenter un rapport détaillé sur tous les points soulevés par la commission d'experts.

171. La commission veut croire que les gouvernements concernés prendront toutes les mesures nécessaires afin de corriger les déficiences relevées. Elle les invite, pour ce faire, à examiner l'opportunité d'utiliser les formes appropriées d'assistance du BIT, y compris les contacts directs, pour que des progrès réels soient réalisés d'ici à l'an prochain quant à l'exécution de leurs obligations au titre de la Constitution de l'OIT et des conventions précitées.

Défaut continu d'application

172. La commission rappelle que ses méthodes de travail prévoient d'énumérer les cas de défaut continu d'éliminer de sérieuses carences, pendant plusieurs années, dans l'application des conventions ratifiées dont elle avait antérieurement discuté. Elle n'a pas eu à mentionner de tels cas cette année.
173. Les gouvernements cités aux paragraphes 168 à 170 seront invités à fournir les informations et le rapport approprié qui permettront à la commission de suivre les questions mentionnées ci-dessus à la prochaine session de la Conférence.

Envoi des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations

174. La commission a noté que 136 des 258 rapports demandés au titre de l'article 19 concernant la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du travail, 1976, avaient été reçus à la date de la réunion de la commission d'experts, et 5 autres depuis, ce qui porte le pourcentage à 55 au total.
175. La commission a noté avec regret qu'au cours des cinq dernières années aucun des rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations demandés au titre de l'article 19 de la Constitution n'avait été fourni par les pays suivants: Afghanistan, Algérie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Burundi, Comores, Djibouti, Ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Géorgie, Grenade, Guinée équatoriale, Haï ti, Iles Salomon, Libéria, Jamahiriya arabe libyenne, Malawi, République de Moldova, Nigéria, Rwanda, Sainte-Lucie, Somalie et Turkménistan.

Communication des copies de rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs

176. Cette année encore, la commission n'a pas eu à faire application du critère selon lequel «le gouvernement a manqué pendant les trois dernières années d'indiquer les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs auxquelles, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, doivent être communiquées copies des rapports et informations adressées à l'OIT au titre des articles 19 et 22».

Participation aux travaux de la commission

177. La commission tient à exprimer sa gratitude aux 69 gouvernements qui ont collaboré avec elle en lui fournissant des informations sur la situation dans leur pays et en participant aux discussions des cas individuels.
178. La commission a cependant regretté qu'en dépit des invitations qui leur ont été adressées les gouvernements des Etats suivants n'aient pas pris part aux discussions concernant leur pays au sujet de l'exécution de leurs obligations constitutionnelles de faire rapport: Congo, Ex-République yougoslave de Macédoine, Gabon, République de Moldova et Mongolie. Elle a décidé de mentionner ces pays aux paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.

179. La commission a noté avec regret que les gouvernements des pays qui n'étaient pas représentés à la Conférence, à savoir: Afghanistan, Antigua-et-Barbuda, Arménie, Comores, République démocratique du Congo, Fidji, Grenade, Guinée équatoriale, Iles Salomon, Kirghizistan, Ouzbékistan, Sainte-Lucie, Somalie et Turkménistan, n'ont pas été en mesure de participer à l'examen des cas les concernant. Elle a décidé de mentionner ces pays aux paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.

* * *

180. La commission est consciente du rôle unique qu'elle a à jouer, qui consiste à pratiquer le dialogue, un dialogue tripartite, franc et constructif, dans le seul but d'aider les Etats Membres à progresser dans la mise en œuvre de leurs obligations relatives aux normes internationales du travail. Des questions importantes de principe, et certains cas complexes et graves ont été débattus cette année au sein de la commission. Un esprit constructif et de bonne volonté a prévalu dans les discussions. La commission ne peut que s'en réjouir, car il ne faut jamais oublier qu'au-delà des textes que les organes de contrôle ont pour mission de faire respecter, c'est la liberté, la dignité et l'amélioration des conditions d'existence, parfois même la vie d'hommes, de femmes et d'enfants qu'il s'agit de protéger. Les débats à la commission ont traduit les changements profonds qui se produisent dans le monde et leurs répercussions sur le monde du travail. La commission espère avoir apporté sa contribution à l'amélioration des conditions de vie et de travail afin qu'un travail décent soit à la portée de toutes les femmes et de tous les hommes du monde.

Genève, le 13 juin 2000.

(Signé) P. van der Heijden,
Président.

J. Misner,
Rapporteur.