

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

VOLUME LXI

SÉRIE A

1978



	Numéros et pages
209 ^e session:	
Date et lieu	3 168
210 ^e session:	
Date et lieu	3 169
211 ^e session:	
Date et lieu	3 169
Constitution de l'OIT :	
Instrument d'amendement, 1972: ratification par le Portugal	1 124
Construction :	
Voir <i>Travailleurs étrangers</i> .	
Contributions :	
Comité de répartition des contributions:	
Composition: décision du Conseil d'administration à sa 207 ^e session	3 158
Rapport: décision du Conseil d'administration:	
à sa 205 ^e session	3 134-135
à sa 206 ^e session	3 146-147
Convention de Rome :	
Séminaire OIT-UNESCO-OMPI pour l'Asie et le Pacifique sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion:	
Note sur la réunion	1 20
Conventions et recommandations :	
Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations:	
Composition: décision du Conseil d'administration à sa 207 ^e session	3 164
Date et lieu	1 17, 3 142, 169
Note sur la réunion	3 172
Commission du Règlement et de l'application des conventions et recommandations:	
Composition: décision du Conseil d'administration:	
à sa 204 ^e session	1 9-10
à sa 205 ^e session	3 135-136
Conventions internationales du travail :	
Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978: texte	2 101-106
Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978: texte	2 106-110
Déclarations concernant l'application de conventions aux territoires non métropolitains:	
Danemark	2 99
Royaume-Uni	1 28-29, 2 99, 3 180-181
Dénonciation de conventions:	
Canada	2 99
Hongrie	1 27
Somalie	3 179
Uruguay	2 99, 3 179
Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail	3 199-205

Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail

Selon la pratique habituelle, le Directeur général a soumis au Conseil d'administration, pour information, le texte de mémorandums par lesquels il a répondu à des demandes d'interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail présentées par des gouvernements. En communiquant ces réponses, le Directeur général a formulé la réserve habituelle que la Constitution de l'OIT ne contient pas de dispositions l'autorisant à interpréter les décisions de la Conférence internationale du Travail.

CONVENTION (n° 142) SUR LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES, 1975

(Article 3, paragraphe 3)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

(Traduction)

1. Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales de la République fédérale d'Allemagne a demandé l'avis du Bureau international du Travail concernant la portée des dispositions de l'article 3, paragraphe 3, de la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.

2. L'article 3 de la convention n° 142 a la teneur suivante:

1. Chaque Membre devra étendre progressivement ses systèmes d'orientation professionnelle et ses systèmes d'information continue sur l'emploi, en vue d'assurer une information complète et une orientation aussi large que possible aux enfants, aux adolescents et aux adultes, y compris par des programmes appropriés aux personnes handicapées.

2. Cette information et cette orientation devront couvrir le choix d'une profession, la formation professionnelle et les possibilités d'éducation s'y rapportant, la situation de l'emploi et les perspectives d'emploi, les possibilités de promotion, les conditions de travail, la sécurité et l'hygiène du travail et d'autres aspects de la vie active dans les divers secteurs de l'activité économique, sociale et culturelle et à tous les niveaux de responsabilité.

3. Cette information et cette orientation devront être complétées par une information sur les aspects généraux des conventions collectives et des droits et obligations de toutes les parties intéressées selon la législation du travail; cette dernière information devra être fournie conformément à la loi et à la pratique nationales en tenant compte des fonctions et des tâches respectives des organisations de travailleurs et d'employeurs intéressées.

3. Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales indique que les fonctions attribuées à l'Etablissement fédéral de l'emploi par la loi sur la promotion de l'emploi ne comprennent pas l'information sur les aspects généraux des conventions collectives et des droits et obligations de toutes les parties intéressées selon la législation du travail et qu'il n'est pas envisagé d'étendre la compétence de cet organisme. Par contre, il existe une gamme étendue de possibilités d'information qui sont soit prescrites par la loi ou disponibles dans la pratique et qui, prises dans leur ensemble, permettent de couvrir les domaines qui ne sont pas pris en charge par l'Etablissement fédéral de l'emploi. La question du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales est donc de savoir si les possibilités d'information existantes permettent de satisfaire aux exigences de l'article 3, paragraphe 3, de la convention.

4. D'une manière générale, il n'appartient pas au Bureau international du Travail de se prononcer sur le point de savoir si la législation d'un Etat est ou non compatible avec les dispositions d'une convention; le Bureau doit, sous la réserve habituelle que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ne lui confère aucune compétence spéciale pour interpréter les conventions, se borner à fournir aux gouvernements des indications per-

mettant de préciser le sens des dispositions particulières d'une convention, compte tenu, le cas échéant, des éléments qui peuvent ressortir des travaux préparatoires ou des conclusions formulées par les organes de contrôle de l'OIT. C'est en effet au gouvernement intéressé qu'il appartient d'apprécier si la législation et la pratique nationales sont ou non conformes aux normes établies par la convention internationale du travail considérée, sous réserve, en cas de ratification de la convention, des procédures établies par l'Organisation internationale du Travail pour l'examen, sur le plan international, des rapports relatifs à l'application des conventions ratifiées.

5. Il convient de distinguer clairement le paragraphe 3 de l'article 3 de la convention des deux premiers paragraphes de cet article. L'information à laquelle il est fait mention dans les deux premiers paragraphes doit être assurée par l'extension progressive des systèmes d'orientation professionnelle et couvrir les domaines énumérés au paragraphe 2. L'information qui doit être fournie aux termes du paragraphe 3 est complémentaire à celle mentionnée dans les deux premiers paragraphes et en est distincte; rien dans le texte n'établit de rapport entre cette information et les « systèmes d'orientation professionnelle ». En outre, cette information doit être fournie « conformément à la loi et à la pratique nationales en tenant compte des fonctions et des tâches respectives des organisations de travailleurs et d'employeurs intéressées ». Il apparaît donc que l'obligation d'un Etat ayant ratifié la convention consiste essentiellement à s'assurer que l'information complémentaire est effectivement disponible et rien ne s'opposerait à ce que cette information soit fournie par des organismes non officiels, notamment les organisations de travailleurs et d'employeurs.

6. Il convient de rappeler que la disposition du paragraphe 3 de l'article 3 faisait initialement partie du paragraphe 2 de cet article et ne comprenait pas la disposition aux termes de laquelle l'information doit être fournie conformément à la loi et à la pratique nationales et en tenant compte des fonctions et des tâches respectives des organisations de travailleurs et d'employeurs intéressées. Le texte initial a suscité des objections du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, qui proposa en particulier de remplacer la référence aux « aspects généraux des conventions collectives et des droits et obligations de toutes les parties intéressées selon la législation du travail » par les termes « autres aspects de la vie professionnelle ». De l'avis du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, cette formulation plus souple des tâches des systèmes d'orientation professionnelle s'avérait nécessaire étant donné que la répartition des différentes activités d'orientation entre les institutions d'Etat, les parties autonomes aux conventions collectives et le système judiciaire peut différer d'un pays à l'autre suivant la législation et la structure administrative nationales¹. Dans ses commentaires sur cette proposition, le Bureau a indiqué que la disposition en question n'avait pas pour but d'énumérer les tâches de chaque organe ou groupe d'organes particulier, mais de décrire le genre d'informations requises par les enfants, les adolescents et les adultes².

7. Lors de l'examen du projet de convention par la commission compétente à la 60^e session de la Conférence, une série de modifications ont été apportées. Celles-ci ont eu pour effet d'établir un paragraphe séparé relatif à l'information sur les aspects généraux des conventions collectives et des droits et obligations de toutes les parties intéressées selon la législation du travail, de rendre cette information complémentaire à celle devant être fournie aux termes des paragraphes 1 et 2 de l'article 3 de la convention ainsi que d'introduire la précision selon laquelle « cette information devra être fournie conformément à la loi et à la pratique nationales en tenant compte des fonctions et des tâches respectives des organisations de travailleurs et d'employeurs intéressées ». Ces modifications montrent clairement que le choix des moyens et méthodes par lesquels l'information en question doit être fournie aux parties intéressées est laissé à la compétence de chaque Etat. Il est ainsi possible qu'une telle information soit fournie par les entreprises individuelles, les organes créés au sein de celles-ci conformément à la loi, les organisations d'employeurs ou de travailleurs ou d'autres organismes non officiels.

31 mars 1978.

¹ BIT: *Mise en valeur des ressources humaines : orientation et formation professionnelles*, Conférence internationale du Travail, 60^e session, 1975, rapport VI (2), p. 16.

² *Ibid.*, p. 17.

CONVENTION (N° 144) SUR LA CONSULTATION TRIPARTITE
(NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL), 1976

(Article 1)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

(Traduction)

1. Par une lettre du 26 septembre 1977, le gouvernement de la Suède a demandé au Bureau international du Travail de fournir des indications quant au sens à donner à la formule « organisations les plus représentatives » des employeurs et des travailleurs figurant à l'article 1 de la convention (n° 144) sur la consultation tripartite (normes internationales du travail), 1976. Il a également demandé à qui il appartient de décider quelles sont les organisations à considérer comme les plus représentatives aux fins de la convention.

2. L'article 1 de la convention se lit comme suit:

Dans la présente convention, les termes « organisations représentatives » signifient les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, jouissant du droit à la liberté syndicale.

3. Le gouvernement suédois indique dans sa lettre que les circonstances qui ont motivé sa demande sont les suivantes: la Commission suédoise pour l'OIT, qui existait déjà à la date de ratification de cette convention, se compose de neuf membres, dont trois représentent l'Etat, trois les employeurs et trois les travailleurs. Deux des membres employeurs représentent la Confédération patronale suédoise (dont les membres occupent 1 342 000 personnes), le troisième représentant soit l'Association suédoise des administrations locales (qui occupe 560 000 travailleurs), soit la Fédération suédoise des conseils provinciaux (qui en occupe 320 000). Parmi les membres travailleurs, deux proviennent de la Confédération suédoise des syndicats (qui compte quelque 2 millions d'affiliés), tandis que le troisième représente l'Organisation centrale suédoise des employés (qui en compte 1 million environ). Dans ces conditions, la question s'est posée de savoir si les représentants des employeurs et des travailleurs devraient être choisis, aux fins de la convention n° 144, uniquement par l'organisation d'employeurs et par l'organisation de travailleurs comptant le plus grand nombre de membres ou si des représentants d'autres organisations peuvent également être retenus.

4. Le point à déterminer est en conséquence la signification qui s'attache à la formule « les organisations les plus représentatives » des employeurs et des travailleurs. Prise à la lettre, elle pourrait désigner soit la seule organisation la plus représentative des employeurs et la seule organisation la plus représentative des travailleurs, soit les organisations les plus représentatives des employeurs et les organisations les plus représentatives des travailleurs.

5. La signification d'une formule analogue de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT, qui se réfère aux « organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs », a fait l'objet d'un avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale en 1922.

6. Avant d'examiner cet avis, on se référera à certains passages des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention n° 144 et qui donnent des indications concernant la correspondance entre l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution et les termes utilisés à l'article 1 de la convention. On peut résumer ces indications comme suit:

- i) Le texte des conclusions proposées élaboré par le Bureau en vue de la première discussion prévoyait que les représentants des employeurs et des travailleurs devraient être nommés « sur proposition de leurs organisations représentatives » (Conférence internationale du Travail, 60^e session, 1975, rapport VII (2), p. 50, point 6 (1)). Ce point a été modifié au cours de la première discussion afin d'établir clairement, par référence à l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT, quelles seraient les organisations qui proposeraient les représentants des employeurs et des travailleurs. Un autre projet d'amendement, tendant à préciser que ces organisations détermineraient qui de leurs affiliés ou d'autres organisations devrait participer aux consultations, a été retiré (Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, rapport IV (1), p. 11, paragr. 33). En fin de

compte, les conclusions adoptées par la Conférence à l'issue de la première discussion disposaient que « les représentants des employeurs et des travailleurs devraient être librement choisis par leurs organisations les plus représentatives, au sens de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT » (*ibid.*, pp. 22-23, point 13).

- ii) Lorsqu'il a élaboré le projet de convention, le Bureau a posé la question de savoir si la référence à l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution était nécessaire et si elle ajoutait quoi que ce soit à l'expression « organisations les plus représentatives » telle qu'elle figure dans les conventions et recommandations existantes (*ibid.*, p. 29). Dans leurs observations sur le projet de convention, la majorité des gouvernements se sont prononcés en faveur de la suppression de cette référence, arguant que la formule « les organisations les plus représentatives » est suffisamment claire ou que la référence pourrait faire naître des doutes quant au sens donné à ces termes dans cette convention en regard de celui qu'ils auraient dans d'autres conventions se référant simplement aux « organisations les plus représentatives », ou encore que l'article 3, paragraphe 5, ne donne en fait aucune définition des organisations les plus représentatives. L'opinion a également été exprimée que le sens de cette disposition serait le même, que la référence à la Constitution soit retenue ou non (Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, rapport IV (2), pp. 11-14). Cette référence a, en conséquence, été omise dans le projet de convention présenté à la Conférence pour deuxième discussion.
- iii) Au cours de la deuxième discussion au sein de la commission de la Conférence, un amendement a été présenté qui tendait à réintroduire, à la fin de cet article, les mots « au sens de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT ». Les membres employeurs et travailleurs ont estimé que cette référence n'était pas nécessaire, car il est évident que les dispositions de la convention doivent découler de la Constitution. L'amendement a été retiré (Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, *Compte rendu des travaux*, p. 122, paragr. 14).
- iv) Un autre amendement proposait de remplacer le terme « signifient » par le terme « comprennent ». L'auteur de cet amendement a expliqué que s'il y avait de bonnes raisons de préciser qu'il s'agissait de la ou des organisations les plus représentatives, il était également nécessaire de permettre la participation d'autres organisations à la procédure de consultation. Tout en considérant qu'un tel résultat pouvait être atteint par une interprétation large du terme « signifient », il estimait que celui-ci était également susceptible d'être interprété restrictivement. Cet amendement a suscité des objections du fait qu'il pourrait avoir pour effet de permettre aux organisations ne jouissant pas de la liberté syndicale de participer aux consultations, et il a été retiré. (Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, procès-verbaux de la Commission des mécanismes tripartites, PV.3, p. 5, et *Compte rendu des travaux*, p. 122, paragr. 15.)

7. Il semblerait ainsi, d'après les travaux préparatoires, qu'on ait voulu que les représentants des employeurs et des travailleurs soient choisis par leurs organisations les plus représentatives et que la formule « les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs » soit interprétée à la lumière de son utilisation dans d'autres conventions de l'OIT et, en l'absence même d'une référence expresse, à la lumière des dispositions de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT.

8. Quand, dans d'autres conventions de l'OIT, il s'agit de consultations, il est généralement fait mention « des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés », ce qui n'a pas soulevé de problèmes dont la solution permette de tirer une conclusion utile dans le cas présent.

9. L'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT se lit comme suit :

Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.

Cette disposition est appliquée par la Conférence internationale du Travail et par sa Commission de vérification des pouvoirs conformément aux principes énoncés dans l'avis consultatif n° 1 de la Cour permanente de justice internationale de 1922. Examinant la

signification des termes « les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs », la Cour s'est prononcée comme suit ¹ :

Il a été dit que le troisième paragraphe de l'article 389 ² n'employait le pluriel pour le mot « organisations » qu'en raison de ce qu'il traite à la fois et du choix du délégué des employeurs et du choix du délégué des ouvriers et que sa portée était que le gouvernement devait, en désignant le premier, procéder d'accord avec les vues de l'organisation la plus importante parmi celles qui représentent les employeurs, et en désignant le second, d'accord avec les vues de l'organisation la plus importante parmi celles qui représentent les travailleurs.

La Cour ne saurait se ranger à cette interprétation.

La thèse soutenue par la Confédération néerlandaise ne trouve pas d'appui suffisant dans la rédaction de l'article et, en tout cas, il est évident que les idées qui ont inspiré les dispositions du paragraphe 3 démontrent clairement que la seule interprétation raisonnable est celle selon laquelle le mot « organisations » au pluriel se rapporte tant aux organisations des employeurs qu'à celles des travailleurs.

D'après l'alinéa premier de l'article 389, le délégué ouvrier représente en général tous les travailleurs ressortissant à chacun des Membres. L'intervention des organisations professionnelles dans la désignation des délégués et des conseillers techniques n'a d'autre but que de garantir, autant que possible, que les gouvernements désigneront des personnes dont les opinions seront en harmonie avec les opinions respectives des employeurs et des travailleurs. Si donc, dans un pays, il y a plusieurs organisations professionnelles représentatives des classes ouvrières, toutes devront être prises en considération par le gouvernement lorsqu'il procède à la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques. C'est seulement en procédant de cette manière que le gouvernement pourra arriver à choisir des personnes qui, suivant les circonstances, feront valoir dans la Conférence le point de vue des masses ouvrières intéressées.

L'exemple suivant démontre combien la thèse soutenue par la Confédération néerlandaise des syndicats s'écarte de l'esprit de l'article 389 du Traité de Versailles. Il existe dans un pays donné six organisations ouvrières, l'une comprenant 110 000 adhérents, et chacune des cinq autres 100 000 adhérents. Selon l'opinion de ceux qui contestent la désignation faite dans le cas soumis à la Cour, le candidat présenté par les cinq dernières organisations devrait être écarté au profit de la première. Cent dix mille ouvriers feraient la loi à cinq cent mille.

Un tel résultat juge l'interprétation qui le rendrait possible et il faudrait un texte non équivoque pour l'imposer. Or la rédaction de l'article ne fournit aucun argument en ce sens.

10. L'application de ce principe dans les cas où un conseiller technique de la délégation des travailleurs a été désigné sans l'accord de la plus importante des organisations les plus représentatives peut fournir en l'occurrence d'utiles directives. Dans un cas de ce genre, le délégué des travailleurs de la Suisse s'est opposé à la désignation de l'un de ses conseillers techniques qui avait été choisi par trois organisations minoritaires réunissant au total 29 766 membres, sans l'accord des deux organisations les plus importantes, qui comptaient au total 236 651 membres. Le délégué des travailleurs et trois autres de leurs conseillers techniques avaient été désignés en accord avec ces deux dernières organisations. La majorité de la Commission de vérification des pouvoirs à la Conférence avait estimé que les trois organisations minoritaires reflétaient des courants d'opinions non négligeables et elle avait conclu que l'organisation la plus importante ne pouvait revendiquer le monopole de la représentation des travailleurs à la Conférence. En se fondant sur l'avis consultatif mentionné ci-dessus, elle était parvenue à cette conclusion que le gouvernement de la Suisse n'avait pas violé les principes qui sont à la base de la Constitution en désignant un conseiller technique pour représenter les trois organisations minoritaires, et ce point de vue avait été entériné par la Conférence. (Conférence internationale du Travail, 14^e session, 1930, *Compte rendu des travaux*, pp. 584-586.)

11. Comme l'ont fait remarquer la Cour permanente de justice internationale dans l'avis consultatif n° 1 et la majorité des membres de la Commission de vérification des pouvoirs à la Conférence dans un autre cas où la désignation d'un conseiller technique des travailleurs venant d'un syndicat minoritaire avait été mise en cause (Conférence internationale du Travail, 28^e session, 1946, *Compte rendu des travaux*, p. 237), dans les pays où il existe plusieurs organisations représentatives, le gouvernement doit s'efforcer d'obtenir

¹ BIT: *Bulletin officiel*, vol. VI, 1922, n° 7, pp. 295-302, en particulier p. 300.

² Le paragraphe 3 de l'article 389 du traité de Versailles est devenu l'article 3, paragraphe 5, de l'actuelle Constitution.

l'accord de toutes les organisations représentatives d'employeurs ou de travailleurs, selon les cas, en vue de la désignation de tous les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux. Toutefois, de l'avis de la Cour, l'accord de l'organisation la plus importante n'est pas essentiel pour toutes les désignations: « Ce qu'on demande aux gouvernements, c'est de faire de leur mieux pour obtenir un accord qui, dans l'espèce, puisse être considéré comme le meilleur pour assurer la représentation des travailleurs du pays¹. » En l'absence d'un tel accord, il appartient au gouvernement de prendre la décision finale.

12. Il ressort de l'avis consultatif mentionné ci-dessus que l'article 3, paragraphe 5, a pour objet de garantir que les vues de l'ensemble des employeurs et des travailleurs de chaque pays seront représentées à la Conférence et qu'à cette fin, il sera nécessairement tenu compte non seulement de l'organisation la plus importante mais aussi des autres organisations que l'on peut considérer comme étant parmi « les plus représentatives ». Comme l'a dit la Cour: « Préciser quelles sont ces organisations, c'est une question d'espèce qui doit être résolue pour chaque pays, au moment même où se fait la désignation. Certes, le nombre d'adhérents n'est pas le seul critère pour juger du caractère représentatif d'une organisation, mais c'est un facteur important; toutes choses égales d'ailleurs, l'organisation comprenant le plus grand nombre d'adhérents sera l'organisation la plus représentative². »

13. L'objet essentiel des sessions annuelles de la Conférence est l'adoption de conventions et de recommandations, et en fait la désignation de conseillers est expressément fonction des questions figurant à l'ordre du jour de la Conférence comme le prévoit l'article 3, paragraphe 2, de la Constitution. La convention n° 144 vise manifestement cette activité normative de la Conférence, puisqu'il s'agit d'assurer « des consultations efficaces entre les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs » (article 2) aux différents stades de l'adoption, de la mise en œuvre et de l'application des conventions et recommandations. A cette fin, il semble important, comme c'est le cas pour la composition des délégations à la Conférence, que les organisations qui par leur caractère général et du fait de leurs adhérents représentent un courant distinct et significatif de l'opinion des employeurs et des travailleurs, au point de pouvoir être considérées comme figurant au nombre des organisations les plus représentatives, soient représentées dans les consultations tripartites. En fait, on peut considérer qu'une représentation aussi large est encore plus importante que dans le cas des délégations à la Conférence où, comme l'a fait remarquer la Commission de vérification des pouvoirs, l'harmonie est souhaitable si l'on veut que la délégation forme une équipe pour la Conférence (Conférence internationale du Travail, 28^e session, 1946, *Compte rendu des travaux*, p. 238). Les consultations prévues par la convention n° 144 ont principalement pour objet de faire adopter des mesures sur le plan national; on peut donc admettre qu'il y a lieu de tenir pleinement compte des vues de groupements importants d'employeurs et de travailleurs et d'en discuter.

14. Cette conclusion conduit à la deuxième question soulevée par le gouvernement de la Suède, celle de savoir qui doit décider des organisations qui seront considérées comme les plus représentatives aux fins de la convention.

15. Là encore, la meilleure façon de répondre à cette question est de se reporter à l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT. D'après l'avis consultatif n° 1, « le gouvernement de l'Etat a le devoir de déterminer, d'après les éléments dont il dispose, quelles organisations sont, en fait, les plus représentatives »². On peut admettre que la situation est la même en ce qui concerne la convention n° 144. De toute évidence, la décision doit être prise de bonne foi à la lumière des circonstances du moment, et, comme l'a fait observer la Cour permanente de justice internationale, dans le cas de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution, la décision de l'Etat lorsqu'il désigne les délégations à la Conférence est sujette à révision en vertu de l'article 3, paragraphe 9, de la Constitution. Il existe aussi des possibilités de contester les mesures prises pour donner effet à une convention ratifiée, en recourant aux procédures de réclamations et de plaintes prévues au titre des articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT ou en soumettant des observations écrites au sujet des rapports

¹ BIT: *Bulletin officiel*, op. cit., p. 301.

² *Ibid.*, p. 299.

sur l'application de la convention que sont tenus de présenter les gouvernements en vertu de l'article 22 de la Constitution, rapports dont une copie doit être communiquée aux organisations d'employeurs et de travailleurs, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 2.

16. On peut donc résumer la situation comme suit: la formule « organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs » qui figure à l'article 1 de la convention n° 144 ne signifie pas seulement l'organisation la plus importante des employeurs et l'organisation la plus importante des travailleurs. Si, dans un pays déterminé, il existe deux ou plusieurs organisations d'employeurs ou de travailleurs qui représentent des courants d'opinions significatifs, même si l'une d'entre elles est plus importante que les autres, elles peuvent être considérées toutes comme « les organisations les plus représentatives » aux fins de la convention. Le gouvernement doit s'efforcer d'obtenir l'accord de toutes les organisations intéressées lorsqu'il instaure les procédures consultatives prévues par la convention mais, si cela n'est pas possible, c'est en dernier ressort au gouvernement qu'il appartient de décider, en toute bonne foi et à la lumière des circonstances nationales, quelles sont les organisations qui doivent être considérées comme les plus représentatives.

17. On peut ajouter qu'une telle solution est conforme à l'esprit général de la convention tel qu'il se reflète dans les travaux préparatoires, où l'on a constamment mis l'accent sur la nécessité de disposer d'un instrument souple permettant de déterminer la nature et les formes des procédures, conformément à la pratique nationale, comme il est dit à l'article 2, paragraphe 2, de la convention. En particulier, il a été bien précisé dans plusieurs passages du rapport de la commission compétente, lors de la deuxième discussion, que les consultations ne doivent pas forcément avoir lieu au sein d'un organe strictement tripartite mais qu'elles peuvent s'opérer au travers d'un organe ayant une composition plus large et comprenant des représentants d'autres groupes intéressés aux questions de politique sociale, tels que les consommateurs et les mouvements coopératifs (Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, *Compte rendu des travaux*, pp. 122-125, paragr. 10, 22 et 36 du rapport de la commission compétente). Il semblerait illogique d'admettre la représentation de tels groupes et d'exclure des organisations d'employeurs et de travailleurs qui, bien que n'étant pas les plus importantes, représentent des courants d'opinions notables et distincts au sein des milieux employeurs ou travailleurs, selon les cas.

28 octobre 1977.