



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

	<i>Page</i>
PREMIÈRE PARTIE: <i>Rapport général</i>	3
A. Introduction	3
B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail	12
C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution: Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957.....	28
D. Rapport du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART).....	43
E. Exécution d'obligations spécifiques	47

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT GÉNÉRAL

A. Introduction

1. Conformément à l'article 7 de son Règlement, la Conférence a institué une commission pour examiner la troisième question à l'ordre du jour: «Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations», et présenter un rapport à ce sujet. La commission était composée de 253 membres (126 membres gouvernementaux, 40 membres employeurs et 87 membres travailleurs). Elle comprenait également 11 membres gouvernementaux adjoints, 45 membres employeurs adjoints et 187 membres travailleurs adjoints. En outre, 29 organisations non gouvernementales internationales étaient représentées par des observateurs¹.

2. La commission a élu son bureau comme suit:

Président: M. Sérgio Paixão Pardo (membre gouvernemental, Brésil).

Vice-présidents: M. Edward E. Potter (membre employeur, Etats-Unis); et
M. Luc Cortebeeck (membre travailleur, Belgique).

Rapporteur: M. Jinno Nkhambule (membre gouvernemental, Swaziland).

3. La commission a tenu 16 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° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957². Suite à une décision du Conseil d'administration et de la Conférence, la commission a examiné le rapport de la neuvième session (oct./nov. 2006) du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART). Le Conseil d'administration a aussi prié la commission de tenir une séance spéciale sur l'application par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, conformément à la résolution adoptée par la Conférence en 2000³.

¹ Pour les changements dans la composition de la commission, se référer aux rapports de la Commission de proposition, *Comptes rendus provisoires* n°s 3 à 3H. Pour la liste des organisations non gouvernementales internationales, se référer au *Compte rendu provisoire* n° 2-1.

² Rapport III à la Conférence internationale du Travail – Partie 1A(I): Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations; Partie 1A(II): Document d'information sur les ratifications et les activités normatives; Partie 1B: *Eradiquer le travail forcé*.

³ Conférence internationale du Travail, 88^e session, 2000; *Comptes rendus provisoires* n°s 6-1 à 5.

Travaux de la commission

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 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. Durant cette partie de la discussion générale, il a été fait référence à la première partie du rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ainsi qu'au document d'information sur les ratifications et les activités normatives. Au cours de la première partie de la discussion générale, la commission a examiné ses méthodes de travail en se référant au document qui lui était soumis à cette fin⁴. Le résumé des aspects couverts par cette partie de la discussion générale figure dans la première partie du présent rapport sous les sections A et B de la partie I.
6. La seconde partie de la discussion générale a porté sur l'étude d'ensemble effectuée par la commission d'experts et intitulée *Eradiquer le travail forcé*. Elle est résumée dans la section C de la partie I de ce rapport. La dernière partie de la discussion générale a porté sur le rapport concernant le personnel enseignant du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts. Cette discussion figure dans la section D de la partie I de ce rapport.
7. A la suite de la discussion générale, la commission a examiné plusieurs cas portant sur le respect des obligations relatives à la soumission des conventions et recommandations aux autorités nationales compétentes et à l'envoi des rapports sur l'application des conventions ratifiées. Les discussions détaillées de ces cas figurent dans la section E de la partie I de ce rapport.
8. La commission a tenu une séance spéciale pour examiner l'application par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. La troisième partie du présent rapport contient un résumé des informations fournies par le gouvernement, la discussion et les conclusions de la commission.
9. Durant la deuxième semaine, la commission a examiné 25 cas individuels concernant l'application de diverses conventions. Parmi ceux-ci, deux délégations gouvernementales ne se sont pas présentées devant la commission. L'examen des cas individuels 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. Comme à l'accoutumée, la commission s'est également appuyée sur ses discussions des années précédentes, sur les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs et, lorsque cela était approprié, sur les rapports des autres organes de contrôle de l'OIT et d'autres organisations internationales. Les restrictions de temps ont à nouveau contraint la commission à sélectionner un nombre limité de cas individuels parmi les observations de la commission d'experts. S'agissant de l'examen de ces cas, la commission a de nouveau rappelé l'importance qu'elle accorde au rôle du dialogue tripartite dans ses travaux. Elle veut croire que les gouvernements des pays sélectionnés feront tout leur possible pour prendre les mesures nécessaires afin de remplir les obligations qu'ils ont acceptées en ratifiant les conventions. La deuxième partie du présent rapport contient un résumé des informations fournies par les gouvernements, les discussions et les conclusions concernant l'examen des cas individuels.
10. S'agissant de la liste des cas individuels à être discutés par la commission pendant la deuxième semaine, le président de la commission a indiqué qu'une version définitive de la liste préliminaire des cas pouvant être discutés, qui avait été envoyée aux Etats Membres le

⁴ Travaux de la Commission de l'application des normes, CIT, 96^e session, C. App./D.1.

15 mai 2007, était maintenant disponible ⁵. Comme ce fut le cas dans les années antérieures, la commission a l'intention d'examiner les cas de 25 Etats Membres, en plus de la séance spéciale concernant le Myanmar (convention n° 29). Le président a également indiqué que la représentante du Secrétaire général souhaitait fournir des informations sur la Colombie, pays qui figurait sur la liste préliminaire des cas pouvant faire l'objet d'une discussion.

11. La représentante du Secrétaire général a lu devant la commission le texte de la lettre reçu par le Directeur général du BIT envoyée par le ministre de la Protection sociale de Colombie, M. Diego Palacio Betancourt en date du 1^{er} juin 2007:

M. Juan Somavia
Directeur général du Bureau international du Travail
Genève

Votre Excellence,

Dans le contexte de la 96^e session de la Conférence internationale du Travail, le gouvernement de la Colombie réaffirme son engagement envers l'Accord tripartite sur le droit d'association et la démocratie, signé par le gouvernement et les représentants des travailleurs et des employeurs à Genève le 1^{er} juin 2006, et exprime sa volonté de renforcer la mise en œuvre de cet accord.

En effet, depuis la signature de cet accord, des mesures ont été prises concernant sa mise en œuvre et il est aujourd'hui possible de noter des progrès. Toutefois, beaucoup reste à faire.

En conséquence, le gouvernement, afin d'accélérer et de renforcer le respect de cet accord, souhaite mettre à disposition des ressources additionnelles, tant humaines que financières, en vue de:

- a) renforcer la lutte contre l'impunité;
- b) renforcer la protection des syndicalistes;
- c) tenir des consultations avec le Bureau du Procureur général et avec le Conseil supérieur de la magistrature pour accélérer les enquêtes et l'instruction des cas en instance.

Le gouvernement de la Colombie va par conséquent inviter les travailleurs et les employeurs, afin de réactiver les mécanismes pour l'examen et la résolution des cas, qui seraient autrement soumis aux organes de contrôle de l'OIT. Le gouvernement de la Colombie exprime à nouveau sa volonté de prendre tous les moyens à sa disposition pour atteindre cet objectif. Le gouvernement de la Colombie va en outre continuer de faire la promotion de toutes les institutions de dialogue tripartite afin de renforcer le dialogue social dans le pays.

Je souhaite réitérer la reconnaissance et la gratitude du gouvernement colombien pour l'aide inestimable reçue de votre part et de celle de vos collaborateurs et je souhaite également reconnaître les efforts de tous les partenaires sociaux pour progresser dans la mise en œuvre des points contenus dans l'Accord tripartite.

«Formule de politesse»

(Signé) Diego Palacio Betancourt,
ministre de la Protection sociale.

La représentante du Secrétaire général a par la suite lu le texte de la réponse envoyée au nom du Directeur général du BIT, datée également du 1^{er} juin 2007:

Le Directeur général souhaite accuser réception de votre lettre et il se félicite de la réaffirmation du gouvernement de la Colombie de son engagement à mettre en œuvre l'Accord tripartite sur le droit d'association et la démocratie.

⁵ CIT, 95^e session, 2006, Commission de l'application des normes, C. App./D.4/Add.1.

Il apprécie particulièrement la volonté du gouvernement de mettre à disposition des ressources additionnelles, tant humaines que financières, en vue de:

- a) renforcer la lutte contre l'impunité
- b) renforcer la protection des syndicalistes
- c) tenir des consultations avec le Bureau du Procureur général et avec le Conseil supérieur de la magistrature pour accélérer les enquêtes et l'instruction des cas en instance.

En outre, il prend note de l'engagement du gouvernement d'inviter les travailleurs et les employeurs, afin de réactiver les mécanismes pour l'examen et la résolution des cas, qui seraient autrement soumis aux organes de contrôle de l'OIT. Ceci constitue l'essence même de l'Accord tripartite.

Le Bureau est disponible et prêt à fournir tout le soutien nécessaire pour la mise en œuvre effective des mesures décrites ci-dessus. A cet égard, les services techniques du Département des normes internationales du travail et de celui du Dialogue social du siège, ainsi que les spécialistes sur le terrain, seront de façon régulière à la disponibilité du Bureau du BIT en Colombie. Le Directeur général propose d'envoyer une mission de haut niveau du BIT, désigné par lui-même, afin d'identifier les besoins additionnels pour garantir la mise en œuvre effective de l'Accord tripartite et du programme de coopération technique. Cette mission devrait faire rapport au Conseil d'administration du BIT selon la procédure décidée par ses membres.

Il s'estime confiant que l'engagement que vous avez exprimé, ainsi que la participation des partenaires sociaux en Colombie, devrait contribuer de manière significative à renforcer la confiance entre les parties et à insuffler une nouvelle énergie dans la poursuite de la mise en œuvre de l'Accord tripartite, dans l'esprit dans lequel il fut signé l'année dernière.

(Signé) Cleopatra Doumbia-Henry,
Au nom du Directeur général du BIT.

12. Les membres employeurs se sont dits d'accord avec les méthodes de travail de la commission. Toutefois, ils suggèrent que des discussions continues sur les méthodes de travail aient lieu entre cette Conférence et la prochaine, que des critères soient établis pour les cas ajoutés après la publication de la liste préliminaire et que l'idée de modifier le Règlement de la Conférence fasse l'objet d'un examen approfondi, ou du moins que l'on examine la possibilité de faire une exception à ce Règlement, en permettant la mise sur pied d'un comité permanent de la Conférence, afin de débiter de façon officielle le travail préparatoire avant le début de la Conférence.
13. Les membres travailleurs ont indiqué qu'ils avaient déjà, par le passé, exprimé certaines réserves quant à la procédure de sélection des cas individuels privilégiée par les membres employeurs. Le document D.1 contient déjà les critères à prendre en considération au moment d'établir la liste des cas individuels. Ils ont finalement insisté sur leur grande difficulté à accepter un traitement ad hoc des cas difficiles ce qui reviendrait à distinguer entre les cas graves et les cas dits normaux.
14. Les membres travailleurs se sont réjouis d'être en mesure d'adopter une liste de cas à examiner. Cependant, ce n'est pas de gaieté de cœur. En effet, ils ne comprennent pas, et ne comprendront jamais, que le cas de la Colombie ne figure pas sur la liste, car si un cas répond aux critères pour y figurer, il s'agit bien du cas de la Colombie. Les raisons pour lesquelles les membres travailleurs auraient souhaité discuter du cas de la Colombie sont le nombre de syndicalistes assassinés au cours de l'année passée, qui s'élève à 72, les récentes révélations concernant l'existence de liens entre certains membres du gouvernement et les militaires, voire les paramilitaires, ainsi que le soutien financier apporté aux paramilitaires par certaines multinationales. Ce dernier point doit être lié au climat politique interne du pays, plus précisément, ce que les colombiens eux-mêmes appellent la «parapolítica», à savoir l'infiltration de certains organes de l'Etat par les groupes paramilitaires qui sont responsables de centaines, voire de milliers de morts, parmi lesquelles les 2 515 syndicalistes assassinés en Colombie au cours des vingt et une

dernières années. Ces derniers mois, les révélations sur ce phénomène ont touché l'ensemble de la classe politique jusqu'aux plus hauts niveaux de l'Etat. Récemment, la Confédération syndicale internationale (CSI) a déposé une plainte auprès du Comité de la liberté syndicale concernant ce qu'elle considère comme des preuves irréfutables de la complicité de hauts dirigeants du Département administratif de sécurité (DAS) avec les paramilitaires. Cette complicité s'est notamment traduite par la mise à la disposition des paramilitaires de listes de syndicalistes, dont plusieurs ont par la suite été assassinés. Il ne faut dès lors pas s'étonner de ce que l'on ait pu déclarer devant le Comité de la liberté syndicale que les syndicalistes constituent en Colombie des cibles militaires. Plusieurs procédures judiciaires, intentées en Colombie ou aux Etats-Unis, mettent en lumière la complicité qui existe entre certaines entreprises, colombiennes ou multinationales, et des groupes paramilitaires, notamment la protection par ces derniers de leurs opérations industrielles ou commerciales contre rémunération, mais également le meurtre de syndicalistes et le démantèlement d'organisations syndicales. Sont concernées des entreprises de secteurs aussi divers que l'agro-industrie ou les mines.

15. L'année passée, devant cette même commission, le porte-parole des employeurs a demandé une ovation debout pour saluer l'Accord tripartite que venaient de signer les partenaires sociaux avec le gouvernement colombien, accord qui avait précisément pour objectif premier d'éviter à la Colombie de figurer sur la liste des cas à discuter. Ce n'était pourtant pas la première fois que la Colombie était retirée de la liste, devant l'opposition du groupe des employeurs et les manœuvres diplomatiques du gouvernement colombien. Malgré leurs doutes et appréhensions, les membres travailleurs s'étaient levés et avaient applaudi. Les 72 dirigeants et militants syndicaux assassinés en Colombie au cours de l'année 2006 ainsi que ceux, au nombre d'une dizaine, déjà assassinés cette année, sont la preuve que leurs doutes étaient fondés et leurs applaudissements pour le moins prématurés.
16. Devant la violence antisyndicale qui continue de régner en Colombie, devant l'impunité totale dont bénéficient les auteurs des assassinats de syndicalistes colombiens, devant le démantèlement du dialogue social, de la négociation collective, de l'exercice du droit syndical, sans parler du droit de grève, se pose la question suivante: pour la protection de quels intérêts est-on empêché de discuter, de manière calme et raisonnée, de cette situation gravissime? S'agissant de la représentation permanente de l'OIT chargée de contribuer à mettre en œuvre l'Accord tripartite, les membres travailleurs ont indiqué qu'elle ne fonctionne pas, du moins pas correctement. Sur les seize priorités établies de manière tripartite pour la mise en application de l'accord, le 18 octobre 2006 à Bogota, avec le BIT, sept n'ont pas été abordées, notamment en matière normative. Les autres priorités ont consisté pour l'essentiel en réunions de divers organes de concertation et de dialogue social ou en des rencontres avec les pouvoirs judiciaire et législatif, lesquelles n'ont pas mis en évidence une participation active de l'OIT. L'une des principales raisons de ce déficit de participation consiste en l'insuffisance des ressources de la représentation permanente de l'OIT en Colombie. Le Conseil d'administration du BIT devrait d'urgence se pencher sur cette question.
17. Les membres travailleurs se sont interrogés sur les nouvelles méthodes de travail de la commission. Selon eux, le fait de communiquer avant la conférence une liste de cas potentiels permettrait à certains gouvernements d'organiser des contre-stratégies, voire des collusions. En écartant la Colombie de la liste des cas individuels à examiner, c'est la crédibilité du système de contrôle des normes lui-même qui risque d'être affectée un peu partout dans le monde. Le dialogue social risque également d'en souffrir. Les membres travailleurs ont pris note de la correspondance échangée entre le gouvernement colombien et le BIT. Ils ont indiqué toutefois qu'ils ne sauraient accepter, ni socialement, ni syndicalement, ni moralement, que la Colombie ne figure pas sur la liste des cas à examiner. Cependant, ils souscrivent à la liste qui a été établie afin de ne pas compromettre l'esprit et les mécanismes de la commission. Il est à espérer que le BIT mettra lui aussi tout

en œuvre pour que l'Accord tripartite de 2006 soit appliqué de manière efficace, au profit des travailleurs colombiens, de façon à ce que la commission puisse examiner l'année prochaine les résultats de la mission de haut niveau.

18. Les membres travailleurs ont indiqué qu'ils auraient souhaité discuter d'autres cas, comme celui du Costa Rica pour la convention n° 98. Ce cas a été discuté l'année dernière et aucun progrès n'a été accompli depuis lors, malgré les promesses du gouvernement. Il est souhaitable que ce cas soit discuté devant cette commission après examen du rapport de mission par la commission d'experts. Le cas du Japon pour la convention n° 29 aurait également dû être discuté. Il est à espérer que le gouvernement japonais reconnaisse finalement les crimes commis à l'encontre des «femmes de réconfort» et dédommage les victimes. De plus, d'autres cas sont préoccupants: celui du Myanmar pour la convention n° 87, du Bangladesh pour la convention n° 98, du Pakistan pour la convention n° 87, de l'Égypte pour la convention n° 87 et du Tchad pour la convention n° 87.
19. Les membres employeurs ont rappelé que, suite aux contraintes de temps, seuls 25 cas peuvent être examinés par la commission sur une base individuelle et qu'il n'est pas possible d'examiner tous les cas qui auraient pu faire l'objet d'une discussion. S'agissant du cas de la Colombie, les membres employeurs ont exceptionnellement donné leur accord pour que les membres travailleurs puissent s'exprimer sur ce cas pendant la discussion sur les travaux de la commission, étant donné la gravité des questions évoquées. Tenant compte du fait que ce cas ne figure pas sur la liste des cas individuels qui seront examinés par la commission, les membres employeurs estiment qu'il est nécessaire d'examiner les moyens les plus efficaces pour faire progresser la situation dans un pays donné. Depuis plus de vingt ans, la commission examine le cas de la Colombie. Il n'y a eu que très peu de progrès jusqu'à il y a deux ans. Depuis, une mission tripartite de haut niveau s'est rendue dans le pays et un Accord tripartite sur le droit d'association et la démocratie a été signé. Bien que les membres employeurs soient d'accord avec les membres travailleurs concernant la gravité de la situation dans le pays, ils soulignent que les progrès les plus significatifs ont été accomplis au cours des deux dernières années, période durant laquelle ce cas n'a pas fait l'objet d'une discussion substantielle devant la commission.
20. Les membres employeurs n'ont toutefois pas exclu la possibilité de discuter à nouveau de ce cas dans l'avenir, puisque les assassinats et l'impunité se poursuivent. Néanmoins, ils observent que des progrès ont été accomplis dans huit domaines. Par exemple, des poursuites ont eu lieu et des ressources sont allouées pour faire face aux problèmes, ce qui constitue un pas dans la bonne direction, comme en témoigne la lettre adressée au Directeur général du BIT par le ministre colombien de la Protection sociale. En outre, des réunions tripartites mensuelles ont lieu avec le Président de ce pays. Ces progrès sont le résultat de l'approche différente qui a été suivie pour ce cas.
21. Le choix des cas individuels étant un processus subjectif, les membres employeurs auraient certainement souhaité discuter de cas n'apparaissant pas sur la liste définitive. Toutefois, il est important de choisir des cas pour lesquels il est possible d'avoir une discussion constructive menant à des progrès réels en pratique.
22. Suite à l'adoption de la liste des cas individuels à être discutés par la commission, les vice-présidents employeur et travailleur ont tenu une séance d'information informelle pour les représentants des gouvernements.

Méthodes de travail de la commission

23. Suite à une demande des membres travailleurs, le président a annoncé que la discussion et l'adoption de la liste des cas individuels se feraient séparément de la discussion sur les méthodes de travail et de la discussion sur le rapport général. En accord avec la partie V, E

du document D.1, le président a rappelé les limitations aux temps de parole pour les interventions devant la commission. Ces limitations ont été établies en consultation avec les vice-présidents et le président a rappelé son intention de les faire respecter de façon rigoureuse dans l'intérêt du bon déroulement des travaux de la commission. Enfin, le Président a appelé tous les membres de la commission à faire des efforts afin que les séances débutent à l'heure prévue et que les horaires de travail soient respectés.

24. Les membres employeurs ont estimé qu'il n'était pas nécessaire que la liste des cas soit adoptée pour discuter du document sur les méthodes de travail. Selon les membres employeurs, une des considérations essentielles des méthodes de travail est liée à la liste préliminaire des cas, à laquelle de nouveaux cas peuvent être ajoutés ultérieurement. Ils suggèrent qu'au cours des prochaines années, il serait souhaitable d'établir des critères pour l'insertion de nouveaux cas afin d'éviter des décisions arbitraires.
25. Les membres employeurs ont souligné que les nouvelles méthodes de travail devaient être examinées de façon globale et ont mis en lumière deux aspects liés de manière inextricable. D'une part, les gouvernements reçoivent une liste préliminaire des cas deux semaines avant la Conférence internationale du Travail. D'autre part, une fois la liste arrêtée, les gouvernements se voient accorder un délai pour s'inscrire et le Bureau peut par la suite établir l'horaire pour la discussion des gouvernements non inscrits. Les membres employeurs ont rappelé qu'en 2006 un accord tripartite a pu être conclu pour un cas avant même que la liste des cas ne soit adoptée. Ils estiment que de tels accords, ou des procédés similaires, sont plus aptes à faciliter la mise en œuvre en droit et en pratique de conventions ratifiées, en particulier pour les cas difficiles. Ils expriment l'espoir que, suite à la publication de la liste préliminaire de 2007, les gouvernements figurant sur cette liste chercheront des solutions tripartites plutôt qu'une discussion devant la commission.
26. Les membres employeurs ont rappelé qu'au cours des deux dernières années, lors de la discussion générale, de la discussion en plénière et lors des consultations avec la commission d'experts de novembre 2006, le groupe des employeurs a mis l'accent sur l'amélioration de la procédure des deux commissions. A cet égard, ils veulent croire que la mise à jour des méthodes de travail s'avérera une mesure positive. Depuis plusieurs années, les membres employeurs demandent une diversification des cas puisque depuis dix ans, près de 50 pour cent des cas discutés concernent la liberté syndicale. Ceci peut se comprendre du point de vue des membres travailleurs. Ce qui est par contre difficile à comprendre est le fait que le même cas soit discuté année après année. Cent trois observations sur la convention n° 87 et 99 observations sur la convention n° 98 figurent dans le rapport de cette année. Les six autres conventions fondamentales font l'objet d'un nombre similaire de commentaires. La commission ne discute plus autant de cas de travail forcé bien que cette pratique continue à se répandre sur le plan global. Les cas de discrimination et de travail des enfants sont rarement discutés, tandis que des discussions sur des cas concernant la santé et la sécurité au travail ou d'autres sujets techniques sont une exception. Ainsi, la commission ne discute jamais de la majorité des observations de la commission d'experts, bien que celles-ci représentent des manquements répétés de mettre en œuvre des conventions librement ratifiées. Les membres employeurs estiment qu'au lieu de discuter année après année les cas de manquements répétés des gouvernements de mettre en œuvre des conventions ratifiées, il serait souhaitable d'adopter d'autres stratégies, qu'elles soient informelles telles que celles décrites ci-dessus, ou formelles, telles que le recours aux articles 24, 26 et 33 de la Constitution de l'OIT.
27. Une façon d'obtenir plus de diversité dans les cas examinés serait de revenir au système qui prévalait durant la Guerre froide, et qui consistait pour la commission à alterner les années où la moitié des cas concernait la liberté syndicale, avec les années où nettement moins de cas sur cette question étaient discutés, ce qui permettait d'examiner des cas relatifs à d'autres conventions. Revenir à un tel système permettrait d'élargir l'éventail des

cas examinés en incluant des normes techniques telles que la santé et la sécurité au travail ainsi que des cas de progrès. Un tel système permettrait certainement d'élargir et de garantir un meilleur équilibre parmi les pays appelés à s'expliquer devant la commission. Une autre façon d'accroître la diversité serait de fixer un nombre de cas maximum relatifs à la liberté syndicale et d'établir une planification garantissant que chaque catégorie de conventions soit discutée tous les quatre ans, en fixant le nombre de cas par régions et non plus en discutant des cas pour une période prolongée lorsque certains pays ne peuvent démontrer des progrès dans la mise en œuvre des normes internationales du travail, en droit comme en pratique.

- 28.** Les membres travailleurs, s'agissant des méthodes de travail de la commission, ont souligné que les critères retenus pour la sélection des cas individuels sont ceux qui ont été habituellement utilisés jusqu'ici, tel que la nature des commentaires de la commission d'experts, l'existence de notes de bas de page, la qualité et la clarté des réponses fournies par les gouvernements, la gravité ou la persistance des manquements, l'urgence des situations considérées ou l'existence de commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces critères sont importants et parfois le besoin de réexaminer certains cas s'impose. Par ailleurs, il est clair également que la liste préliminaire des cas susceptibles d'être examinés constitue une base ayant fait l'objet de larges consultations préalables mais l'adoption d'une liste définitive appartient à la Commission de la Conférence. A cet égard, les discussions au sein du groupe des travailleurs ont fait ressortir tant les avantages que les inconvénients de ces méthodes de travail. Ceci démontre la nécessité de mener une évaluation du système de la liste préliminaire pour la prochaine session de la Conférence. Les membres travailleurs ont exprimé le ferme espoir que des discussions approfondies puissent mener à des résultats positifs dans un esprit de dialogue et de collaboration.
- 29.** Le membre gouvernemental de Cuba, s'exprimant au nom des membres des pays du mouvement des non alignés (MNA), s'est félicité de l'attitude constructive des membres travailleurs et employeurs visant à améliorer les méthodes de travail de la commission. L'établissement d'un groupe de travail tripartite pour améliorer les travaux de la commission est un pas dans la bonne direction et a permis des avancées majeures: une liste anticipée des pays pouvant être amenés à s'exprimer devant la commission; un équilibre géographique entre les pays développés et en développement ainsi qu'entre les conventions fondamentales et techniques; et l'élaboration de conclusions reflétant objectivement les débats sur les cas individuels. Le groupe de travail tripartite a également donné son accord pour examiner une procédure par laquelle les membres travailleurs et employeurs accepteraient d'informer les gouvernements sur les critères ayant mené à la sélection des cas pour la liste définitive. Ces avancées devraient contribuer à des méthodes de travail plus transparentes, plus démocratiques et participatives, ce qui devrait favoriser une plus grande confiance entre la commission et ses membres.
- 30.** Malgré ces progrès, le MNA n'est pas encore satisfait des résultats obtenus. L'objectif consiste à ce que les accords conclus soient mis en œuvre de bonne foi et davantage de progrès doivent être réalisés en ce qui concerne l'utilisation de critères transparents pour établir la liste des cas. Il est important que les critères retenus pour l'établissement de la liste définitive ne soient pas utilisés de façon sélective ou arbitraire, entre les pays développés et en développement et entre les conventions fondamentales et techniques, afin de garantir que les conclusions qui font suite aux débats puissent contribuer de manière constructive à l'élaboration de solutions aux problèmes de la mise en œuvre effective des conventions ratifiées. Enfin, le MNA est convaincu que le dialogue constructif a contribué à renforcer le tripartisme au sein de la commission et l'orateur a souhaité la poursuite des travaux du groupe de travail tripartite afin d'accroître l'impact des travaux de la commission.

-
- 31.** La membre gouvernementale des Etats-Unis, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux des pays industrialisés à économie de marché (PIEM), s'est félicitée des efforts entrepris par le groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence afin de faciliter des discussions productives et d'utiliser au mieux le temps disponible à la commission pour mener ses travaux. Les changements apportés au plan de travail et qui permettent de consacrer toute la deuxième semaine à l'examen des cas individuels sont particulièrement opportuns. Elle exprime l'espoir que les séances de soirée puissent être limitées à leur strict minimum, ou même évitées, et encourage tous les membres de la commission à respecter les temps de parole tout en souhaitant que les séances débutent à l'heure prévue. Elle se félicite de la distribution anticipée d'une liste préliminaire des cas ainsi que de l'ajout d'une séance d'information pour les gouvernements. La procédure de sélection des cas a gagné en efficacité et en transparence. Ces évolutions devraient améliorer la qualité et l'impact des discussions de la deuxième semaine. Le groupe des PIEM soutient fermement l'inclusion, à chaque année, d'au moins un cas de progrès. Tel que souligné par la commission d'experts dans son rapport, cette pratique permet aux Etats Membres de l'OIT de tirer des enseignements sur un cas de bonne pratique. Elle exprime l'espoir que l'année prochaine, les circonstances permettront à la commission de mettre en lumière un cas de progrès exemplaire émanant d'un pays en développement. Enfin, elle a exprimé son appréciation pour les efforts accomplis au cours des dernières années visant à adopter des conclusions qui reflètent de façon adéquate les discussions sur les cas individuels, étant entendu que ces conclusions devraient être aussi synthétiques que possible et adoptées dans un laps de temps raisonnable suite à la discussion.
- 32.** La membre gouvernementale de l'Egypte a indiqué que son gouvernement avait été honoré de participer aux travaux du groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence, lesquels avaient mené à la décision d'établir une liste préliminaire des cas individuels, permettant ainsi aux gouvernements concernés de mieux se préparer. Elle estime que les conventions fondamentales et techniques doivent être reflétées de façon équitable dans les cas choisis. De plus, elle insiste sur le fait qu'une répartition géographique n'est pas toujours logique, puisque certains types de violations sont plus fréquents dans certaines régions du monde; néanmoins, elle estime qu'une telle répartition géographique des cas doit se faire de façon équitable.
- 33.** Le membre travailleur de la France a souligné que cette commission devrait veiller à ce que rien ne soit décidé qui affaiblisse le système de contrôle de l'OIT, lequel est salué par tous comme un modèle ayant fait ses preuves dans le domaine des droits de l'homme. Il convient de souligner que les critères pour l'établissement de la liste des cas n'ont de sens que s'ils sont effectivement respectés. En effet, leur détermination vise à inciter les gouvernements à agir pour éviter d'entrer dans le champ d'application de ces critères et se retrouver sur la liste. Tout relâchement de la surveillance permanente qui doit être exercé, tel que l'allongement de la période d'examen par pays évoqué par le groupe employeur, provoquerait un effet contraire. De plus, l'orateur rappelle que la liberté syndicale et le droit de négociation collective sont à la base du système normatif qui permet de protéger les conditions d'emploi et de travail.
- 34.** Le membre gouvernemental de la République bolivarienne du Venezuela a exprimé son soutien à la déclaration des pays du MNA et a indiqué qu'il était urgent d'améliorer la transparence des méthodes de travail de la commission. Le temps est venu de mettre fin à la politisation de ses travaux et de l'arbitraire dans le choix des cas individuels. L'orateur attire l'attention sur les effets pervers que cette situation peut avoir sur la crédibilité et l'existence même de l'OIT. Les discussions doivent être approfondies sur la façon d'accroître la transparence des travaux de la commission, d'obtenir un meilleur équilibre dans le choix des pays, d'impliquer davantage les gouvernements choisis, d'accroître

l'information et la participation, de promouvoir un dialogue réel et constructif entre toutes les parties concernées ainsi qu'assurer un suivi et des conclusions reflétant ce dialogue.

35. Le membre gouvernemental du Kenya a fait part de son appréciation face aux efforts de la commission d'améliorer ses méthodes de travail par le biais d'un groupe de travail tripartite. Il estime que l'inclusion de propositions et de recommandations formulées par les membres de la commission peut améliorer le dialogue social ainsi que la réactivité de la commission face aux préoccupations de ses membres. Il se félicite des modifications apportées à l'organisation des travaux de la commission ainsi que des directives visant à améliorer la gestion du temps au sein de la commission. Il se félicite du fait que la commission d'experts poursuive l'examen de ses méthodes de travail et qu'elle le fasse en respectant les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité.
36. Le membre gouvernemental de Bahreïn, s'exprimant au nom des Etats membres du Conseil de coopération du Golfe (Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman, Qatar et Yémen), s'est félicité des efforts pour développer les méthodes de travail de la commission. Il indique qu'il est nécessaire d'avoir des critères clairs et spécifiques pour la sélection des cas individuels afin d'aider les gouvernements à préparer leurs réponses ou à fournir les informations nécessaires à la commission pour être retirés de la liste des cas individuels. Ceci aiderait sûrement la commission à mieux gérer ses travaux.
37. La membre gouvernementale de la Norvège, s'exprimant également au nom des gouvernements du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Suède, a apporté son soutien à la déclaration de groupe des PIEM. Elle prend note des progrès réalisés en ce qui concerne les méthodes de travail de la commission en 2006: ses conclusions prennent en considération l'assistance technique de façon plus systématique, tel qu'en témoignent les 14 cas mentionnés à cet égard en juin 2006.
38. La membre gouvernementale du Brésil s'est félicitée de l'initiative du Bureau de créer un groupe de travail tripartite afin de discuter des méthodes de travail de la commission. Elle indique que la présentation d'une liste préliminaire, énumérant les pays invités à expliquer les mesures prises pour mettre en œuvre les conventions ratifiées, permet aux gouvernements de mieux se préparer pour la discussion, ce qui devrait améliorer les débats au sein de la commission et contribuer à davantage de transparence, tel que les gouvernements l'ont souhaité depuis quelques années. Elle ajoute que les conclusions doivent être claires, objectives et concises.
39. Le membre travailleur de l'Uruguay a estimé que la liste des pays qui manquent de façon répétée à leurs obligations doit se baser sur des critères objectifs. Rappelant que ces critères existent déjà, il se réfère à l'existence des libertés publiques dans un pays donné ainsi qu'au respect des droits des travailleurs. Ce critère doit être pris en compte de façon sérieuse lors de l'établissement de la liste des cas individuels.

B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail

Aspects généraux des procédures de contrôle

40. Tout d'abord, la représentante du Secrétaire général a fourni des informations relatives aux normes internationales du travail et à la responsabilité générale de cette commission afin de contrôler la mise en œuvre de ces normes. Elle a souligné que le Règlement de la Conférence ne précise pas la manière dont la commission doit mener ses travaux; elle a donc reçu un mandat dynamique avec un pouvoir discrétionnaire considérable pour adapter

son action à l'évolution des besoins de la communauté internationale. Pour mener sa réflexion sur les mesures que les Etats ont prises ou sont en train de prendre, la commission peut se reposer sur des sources multiples, qu'elles soient d'ordre pratique, doctrinale, économique, juridique ou encore qu'il s'agisse d'orientations générales sur les politiques à suivre, etc. C'est donc à la commission elle-même de décider comment réaliser au mieux les objectifs de l'Organisation en ce qui concerne les conventions que les Etats ont ratifiées (en vertu de l'article 7, paragraphe 1 a)) et, d'une manière plus générale, les normes dans leur ensemble (en vertu de l'article 7, paragraphe 1 b)). Il est également important de noter que cette commission est responsable d'un processus dans lequel plusieurs autres acteurs importants sont impliqués, il s'agit du processus d'ensemble par lequel on s'assure que les normes internationales du travail sont correctement mises en œuvre. Au niveau international, la commission d'experts et le Bureau international du Travail sont les principaux partenaires de cette commission. Cependant, l'efficacité de l'action menée par ces organes internationaux (Commission de l'application des normes, commission d'experts, Bureau international du Travail) dépend dans une large mesure de la qualité des informations contenues dans les rapports soumis au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT. Il ne s'agit pas seulement d'informations communiquées par les gouvernements: celles-ci sont complétées par les commentaires formulés par les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs et par les organisations internationales concernées. Tous ces intervenants font partie intégrante du processus de vérification de l'application dans la pratique des normes internationales du travail.

41. La représentante du Secrétaire général a souligné que cette année marque le 10^e anniversaire de l'adoption de l'amendement constitutionnel de 1997 visant à mettre à jour le corpus des normes par l'abrogation de celles qui se révèlent dépassées. Elle prie instamment les Etats qui n'ont pas encore ratifié cet amendement à le faire sans délai. Cette année coïncide aussi avec un anniversaire particulier: voici exactement quatre-vingts ans, le 2 mai 1927, s'est ouvert la première session de la commission d'experts. L'an dernier, au mois de novembre, un colloque international a été organisé à Genève pour souligner cet événement important, qui ne représentait rien de moins que la naissance d'un mécanisme international de supervision de la mise en œuvre d'obligations découlant de traités. Bon nombre des exposés faits à cette occasion (et qui ont été rassemblés dans un recueil) abordent la question fondamentale du rôle et de la dynamique du contrôle international de l'application des traités. En ce début de XXI^e siècle, l'OIT, indiscutablement pionnière dans ce domaine, a une responsabilité décisive dans la promotion de nouvelles approches et de nouvelles méthodes de travail en la matière.
42. L'oratrice a souligné que les *comptes rendus* de la Conférence antérieurs à l'année 1927 montrent que les discussions concernaient presque exclusivement la ratification des conventions plutôt que la mise en œuvre et l'application effective de celles qui auraient pu être ratifiées. Jusqu'en 1925, à aucune des sessions de la Conférence, le volume inexorablement croissant des informations relatives à l'application des conventions n'a suscité de la part des délégués guère plus qu'une remarque incidente. Les débats de la Conférence, dans ces premières années, étaient centrés principalement sur la nécessité de la ratification et sur les appréhensions que cette ratification suscitait. Il y avait, implicitement, la crainte que le contrôle ne décourage la ratification, et sans cette dernière, bien entendu, il n'y aurait rien à contrôler. Les Etats avaient naturellement la certitude que, si eux-mêmes s'acquittaient pleinement de leurs obligations conventionnelles, mais que leurs voisins n'en faisaient pas nécessairement de même, ceci menacerait de déclencher des problèmes de distorsion du marché et de concurrence déloyale. Et c'est donc dans ce contexte qu'à la Conférence de 1926 le délégué gouvernemental de l'Etat libre d'Irlande a appelé à la création d'un organe technique et juridique politiquement indépendant, la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, qui devait commencer ses travaux l'année suivante. Telle est l'origine de la commission d'experts. Et en les remplaçant dans ce contexte, les titres complets de l'une et l'autre commission

revêtent toute leur signification: il s'agit bien de commissions chargées de vérifier l'application – autrement dit la mise en œuvre – des instruments de l'OIT. Aujourd'hui, les craintes et les suspicions qui hypothéquaient l'avenir du système dans les années vingt n'ont pas totalement disparu, mais elles sont en pleine mutation: la mondialisation est – à des degrés divers – au cœur de bien des interrogations sur le présent et sur l'avenir dans le domaine social. C'est pourquoi il était impératif de commencer à aborder ces interrogations, dans un secteur qui est par sa nature même mondial et qui se trouve mondialisé par son environnement commercial, avec la convention du travail maritime. Cette convention-cadre s'appuie sur un plan d'action quinquennal piloté par un comité consultatif tripartite constitué de «parties prenantes» ayant pour mission de parrainer cet instrument afin qu'il entre en vigueur. Car de toute évidence, nous ne pouvons plus nous offrir le luxe d'adopter des normes internationales du travail sans que celles-ci ne soient finalement ratifiées et mises en œuvre.

43. S'agissant du fonctionnement du système de contrôle, la représentante du Secrétaire général a indiqué que le système de contrôle des traités – le contrôle à travers le dialogue – nécessite clarté et efficacité. Aujourd'hui, le système a atteint un degré extrême de sollicitation. L'augmentation du nombre de ratifications entraîne une augmentation globale du nombre de rapports demandés, ce qui est la principale cause de l'alourdissement de la charge de travail. Et il s'y ajoute encore un grand nombre de rapports demandés chaque année du fait que les rapports des années précédentes n'ont pas été fournis dans les délais. Ces cinq dernières années, les rapports non parvenus dans les délais représentaient ainsi 32 pour cent du total des rapports demandés. Et le pourcentage des rapports reçus dans les délais (c'est-à-dire au 1^{er} septembre) est très faible – moins de 30 pour cent du total des rapports demandés. Ces deux facteurs aggravent considérablement la charge de travail du Bureau et celle de la commission d'experts, comme cette dernière le signale chaque année dans son rapport. Cette situation perturbe en outre le cycle de soumission des rapports imparti aux gouvernements, alors que tout le système a été conçu de manière à étaler uniformément la demande sur l'ensemble d'un cycle. Afin d'accroître la clarté et l'efficacité du système de contrôle, le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence a tenu trois réunions tripartites qui se sont déroulées en 2006-07 et a pu traiter avec succès toutes les questions dont il avait été saisi. Il a ainsi formulé un certain nombre de propositions tendant à améliorer la gestion du temps, ces propositions incluant notamment une programmation plus précoce des cas individuels, de même qu'une adhésion plus stricte au programme de travail fixé pour chaque séance. Les questions essentielles de la transparence et de la gouvernance ont elles aussi été abordées. Des critères ont été définis en ce qui concerne les notes de bas de page et les paragraphes spéciaux en usage dans le rapport de la commission d'experts. Autres améliorations des procédures de la présente commission: il a été convenu de proposer à nouveau cette année une liste préliminaire des cas et d'arrêter aussitôt que possible la liste finale. Le groupe de travail suggère également de mettre en place à l'intention des gouvernements une séance d'information à propos de la liste des cas. Il propose aussi que le Bureau ait la faculté de programmer les cas lorsque les gouvernements intéressés ne se seront pas enregistrés dans les délais impartis. Ces recommandations devraient contribuer à améliorer le fonctionnement de la Commission de l'application des normes de la Conférence.

44. En ce qui concerne la question de la contribution au progrès social, l'oratrice a rappelé que le système ne repose pas sur la sanction mais sur un engagement constructif. Le principal objectif du système de contrôle, c'est d'identifier les problèmes de mise en œuvre des normes et de faciliter l'application de celles-ci, en recourant bien souvent à l'assistance technique. C'est à ce stade que les fameux profils des pays sur leur situation au regard des normes, qui s'appuient sur les conclusions des organes de contrôle, permettent au Bureau de mieux cibler son assistance technique et d'apporter ainsi dans les meilleures conditions possibles une réponse réelle à des problèmes réels. Cette approche pragmatique ne

nécessite pas des moyens grandioses, et elle se trouve facilitée par la proximité des interlocuteurs inhérente au tripartisme. Comme le font ressortir les «Données actualisées», le nombre de cas de progrès enregistrés ces trois dernières années est en progression, et cela est encourageant. Le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence s'est prononcé résolument en faveur de l'examen des cas de progrès aussi bien que des problèmes d'application dans le cadre de la Conférence.

45. En conclusion, la représentante du Secrétaire général a souligné que la méthode de contrôle par le dialogue qui est propre à l'OIT est une approche pragmatique qui permet d'identifier des problèmes parfois complexes et d'aider les Etats et les partenaires sociaux à les résoudre. Cette méthode ne relève ni de la sanction ni de l'ordonnance. Dans la durée, l'ampleur de cette vision institutionnelle constitue assurément un repère pour l'ensemble de la communauté internationale. Ceci permet de prendre toute la mesure de la tâche qui attend le Bureau, de même que les gouvernements et les partenaires sociaux. La qualité des conseils que le Bureau donne dépend principalement de la qualité des informations qu'il reçoit et des recherches qu'il mène. Au fil de cette action, il faut garder à l'esprit cette observation du Secrétaire général des Nations Unies: «la véritable mesure de notre réussite, ce sera non pas combien nous promettons mais combien nous apportons à ceux qui ont le plus besoin de nous».
46. La commission a salué la présence de la présidente de la commission d'experts, Madame la juge Robyn Layton. Cette dernière a souligné que la commission d'experts a célébré son 80^e anniversaire par l'organisation d'un colloque international organisé par le Bureau lors de sa 77^e session (nov.-déc. 2006). Ce colloque a permis de mettre en lumière la contribution particulière de la commission concernant la supervision des normes internationales du travail, laquelle, selon plusieurs orateurs, se distingue par l'indépendance et l'impartialité de ses travaux. Les travaux présentés à cette occasion ont permis de comparer le travail de la commission d'experts et du BIT avec ceux d'autres organes de contrôle internationaux. Il semble que la structure et la façon de fonctionner du BIT lui permette d'être nettement plus efficace que ces autres organes internationaux. La commission d'experts et la Commission de la Conférence, avec l'aide significative du Bureau, peuvent être fières d'abattre une telle quantité de travail chaque année. Bien que des améliorations soient toujours nécessaires, il ne faut pas perdre de vue ce que l'Organisation a déjà accompli. Il y a toujours beaucoup de défis pour l'avenir et les discussions constructives durant le colloque ont fourni quelques suggestions pour améliorer les choses. La sous-commission sur les méthodes de travail de la commission d'experts poursuivra ses discussions, y compris sur les points soulevés par la Commission de la Conférence, lors de sa 78^e session.
47. S'agissant de la composition de la commission d'experts, elle a annoncé que deux nouveaux membres avaient participé pour la première fois aux travaux de la commission, soit le Juge Koroma du Sierra Leone, juge à la Cour internationale de justice, et le Juge Pal, ancien membre de la Cour suprême de l'Inde. Elle rend également hommage aux professeurs Vukas, de Croatie et Mavrin, de la Fédération de Russie, qui ont participé aux travaux de la commission pour la dernière fois.
48. L'oratrice a souligné les cinq préoccupations principales dans la procédure de rapport. La première est le déclin du nombre de rapports reçus de la part des Etats Membres et des territoires non métropolitains. En 2006, le BIT a reçu 66 pour cent des rapports dus par les Etats Membres alors qu'il en avait reçu 69 pour cent en 2005. La situation est similaire pour les territoires non-métropolitains, pour lesquels le pourcentage de rapports reçus est passé de 72 pour cent en 2005 à 68 pour cent en 2006. La deuxième préoccupation concerne toujours l'envoi tardif des rapports. Bien qu'en 2006 une légère amélioration ait pu être notée à cet égard (29 pour cent des rapports reçus à temps comparativement à 26 pour cent l'année précédente), ce n'est à peine que le quart des rapports qui est reçu à

temps. La troisième préoccupation concerne le manquement des Etats Membres à fournir un premier rapport. Cette année, environ un tiers des premiers rapports ont été reçus comparativement à la moitié l'année précédente. Une quatrième préoccupation est l'absence de réponse des gouvernements suite aux observations et aux demandes directes formulées par la commission d'experts. Bien que le Bureau ait assuré un suivi de cette question, sur les 44 gouvernements ayant reçu une lettre à cet égard, seuls 13 y ont répondu. Enfin, il y a eu une diminution du nombre d'observations reçues de la part des organisations de travailleurs et d'employeurs, puisque 518 observations ont été reçues cette année comparativement à 577 l'année précédente. Ainsi, il semble y avoir une diminution continue du respect des Etats Membres pour leurs obligations constitutionnelles, ce qui tend à affaiblir une des forces inhérentes à l'OIT, c'est à dire son tripartisme. Ceci a des conséquences pour tout le BIT, y compris au sein de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence. Les discussions doivent se poursuivre pour stopper et même inverser cette tendance, ce qui nécessitera énergie, engagement et collaboration entre les parties.

- 49.** L'oratrice a également indiqué qu'au cours de la dernière session de la commission d'experts, comme ce fut le cas dans le passé, une séance spéciale s'est tenue avec les deux vice-présidents de la Commission de la Conférence. Mais contrairement aux occasions précédentes, la commission a proposé trois sujets de discussion: 1) la Note aux lecteurs; 2) le nombre de notes de bas de page où il est demandé à un gouvernement de fournir des informations détaillées à la Conférence; et 3) l'ajout d'une section dans le rapport général sur les grandes tendances et les faits marquants de l'application des normes internationales du travail dans certains domaines. Ces questions avaient en effet été soulevées par plusieurs membres de la Commission de la Conférence lors de sa précédente session. S'agissant de la Note aux lecteurs, suite aux contributions des deux vice-présidents, des modifications ont pu être apportées et elles figurent dans le présent rapport de la commission d'experts. S'agissant des notes de bas de page, une discussion a eu lieu sur les difficultés de la Commission de la Conférence lorsque ces notes sont trop nombreuses. La question d'un nombre trop élevé de notes de bas de page concernant la liberté syndicale, alors qu'il existe d'autres sujets importants, a également été soulevée. La troisième question débattue fut celle de savoir si la commission d'experts doit aborder des faits marquants et grandes tendances sur des questions qui revêtent une importance particulière. Il a été souligné à cet égard que les études d'ensemble ne couvrent qu'un sujet à la fois, entrecoupé de longs intervalles, et ne peuvent couvrir tous les sujets. La discussion a porté sur l'utilité pour la commission d'experts de formuler des commentaires sur des sujets d'actualité, quand celle-ci estime que ces tendances globales peuvent bénéficier aux Etats Membres. Il a également été question de savoir si ces faits marquants devaient apparaître dans la partie générale du rapport ou dans une autre section. Ces discussions ont été utiles et seront poursuivies dans l'avenir. La commission d'experts a estimé que le fait de discuter des points précis, en plus des déclarations des vice-présidents, a contribué à améliorer ses rapports avec la Commission de la Conférence et cette pratique doit donc être poursuivie.
- 50.** Les membres travailleurs et employeurs ainsi que les membres gouvernementaux ayant pris la parole se sont félicités de la présence de la présidente de la commission d'experts lors de cette discussion générale.
- 51.** S'agissant du rapport général, les membres employeurs ont noté que cette année marquait le 80^e anniversaire de cette commission ainsi que de la commission d'experts. Les membres employeurs ont apprécié l'invitation des experts à venir discuter avec eux lors de leur session de novembre 2006 et sont particulièrement satisfaits du nouveau format des discussions. Il note que la commission d'experts continue à examiner ses méthodes de travail grâce à un groupe de travail créé à cette fin. Les membres employeurs formulent certaines suggestions à cet égard: il souhaite davantage d'informations sur les pays qui ne

remplissent pas leurs obligations de faire rapport pour une période prolongée et l'élaboration de stratégies pour faire face à ce problème; une meilleure organisation des observations par pays afin d'obtenir plus de clarté sur les questions soulevées; le développement des profils par pays dans le rapport III (partie 2) afin de donner une vue d'ensemble des conventions ratifiées, des commentaires de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence, mention des paragraphes spéciaux ou de manquements continus ainsi que des cas du Comité de la liberté syndicale pour un pays donné. A moins que cela ne soit fait, il ne sert à rien d'examiner une vraie approche par pays. En outre, chaque observation doit être rédigée en tenant compte qu'elle pourra faire l'objet d'une discussion à la Conférence, et ne devrait être publiée que lorsque les experts ont eu la possibilité d'examiner les réponses aux allégations formulées et non pas que les allégations elles-mêmes. Tous les commentaires des mandants devraient donc être inclus dans l'observation.

- 52.** Après avoir formulé des commentaires pendant plusieurs années sur la Note aux lecteurs, les membres employeurs sont satisfaits de la nouvelle version et espèrent que des changements ne seront plus nécessaires dans les prochains rapports. S'agissant de l'examen des rapports, il existe toujours une préoccupation face au nombre de notes de bas de page, ce qui peut limiter le choix des cas pour la discussion, bien que le nombre de ces notes ait diminué en 2007. Les membres employeurs proposent que les notes de bas de page simples ou doubles soient plus visibles, en leur mettant un sous-titre ou en les incluant dans une annexe. Ils attachent une importance particulière aux cas de progrès, qui sont des indicateurs sur les mesures à prendre pour une meilleure mise en œuvre des conventions ratifiées. Ils estiment toutefois que les experts devraient fournir davantage d'informations sur les mesures qui ont été prises et sur la signification et l'ampleur des progrès accomplis.
- 53.** S'agissant de la partie du rapport relative à la collaboration avec d'autres organisations internationales et fonctions relatives à d'autres instruments internationaux, le rapport de la commission d'experts fait état de la coopération en matière normative entre la commission d'experts et les agences des Nations Unies, le Conseil de l'Europe et d'autres agences. Les membres employeurs ont demandé dans le passé que cette section soit transférée dans le document d'information sur les ratifications et les activités normatives. Mais aujourd'hui les mêmes informations se retrouvent dans les deux documents. Ils expriment leur préférence pour que la section contenant ces informations se retrouve uniquement dans le document d'information sur les ratifications et les activités normatives. En outre, les membres employeurs ne comprennent pas l'objectif des neuf premières pages du document d'information sur le mandat des experts.
- 54.** Enfin, les membres employeurs ont demandé à plusieurs reprises que le rapport de la Commission de la Conférence soit publié dans un format similaire à celui de la commission d'experts, qui est beaucoup plus visible. Si le présent format du rapport se comprend dans le cadre de la Conférence, il est difficile à comprendre hors de ce contexte au niveau national ou local. Dans sa forme actuelle, ce rapport ne donne pas l'impression d'être un document sérieux reflétant le travail d'une commission qui se veut «le cœur» de l'OIT. Les membres employeurs demandent également que la salle du Conseil d'administration puisse offrir un accès plus facile aux ordinateurs.
- 55.** Les membres travailleurs se sont félicités de la collaboration entre la commission d'experts et la Commission de la Conférence. Cette collaboration est récemment devenue plus interactive et a permis un enrichissement des débats dans le respect des autonomies respectives de ces organes. Ces échanges ont porté sur trois questions: le projet de Note au lecteur, les notes de bas de page, ainsi que l'inclusion dans le rapport général de la commission d'experts d'une partie concernant les grandes tendances dans l'application des normes internationales du travail. Les membres travailleurs ont accueilli favorablement la

diminution considérable des notes de bas de page – cinq cette année contre 13 l’année passée – qui donne à la commission une plus grande marge de manœuvre dans l’établissement de la liste, dans la mesure où un trop grand nombre de ces dernières pourrait trop limiter le choix des cas à travers la consultation des partenaires sociaux. Ils ont exprimé l’espoir qu’une partie concernant les faits marquants pourra prochainement être insérée de nouveau dans le rapport de la commission d’experts afin de pouvoir être discutée par la commission.

- 56.** La dernière session de la commission d’experts a, en outre, été l’occasion de célébrer, lors d’un colloque, le 80^e anniversaire des deux organes créés par la Conférence dès 1926. Sous le titre «La protection des droits au travail en tant que droits de l’homme: présent et avenir des mécanismes de contrôle», ce dernier a permis de retracer l’évolution du système normatif de l’OIT dans lequel le volet ratification des normes a été complété par les volets relatifs à la mise en œuvre et au contrôle du respect des obligations. Le mandat de cette commission est ainsi un mandat dynamique permettant d’adapter son action aux exigences changeantes de la vie internationale. Des débats fructueux concernant les différents systèmes de contrôle ont eu lieu, ceux fondés sur l’envoi de rapport, à l’image de la commission d’experts, et ceux fondés sur la soumission de plaintes, à celle du Comité de la liberté syndicale, et ont permis de souligner l’importance de préserver un équilibre approprié entre ces deux systèmes aux fins du respect effectif des normes. La discussion a permis de formuler certaines préoccupations comme la rationalisation des méthodes de travail, l’augmentation des moyens, l’amélioration de la visibilité et le renforcement des effets du contrôle.
- 57.** Les membres travailleurs ont partagé les préoccupations exprimées concernant les tentatives visant à limiter l’indépendance de divers organes et mécanismes des Nations Unies et se sont réjouis de la prochaine publication des actes du colloque. Ils ont également noté avec intérêt la révision des méthodes de travail de la commission d’experts dans l’objectif de renforcer l’efficacité du système normatif et du système de contrôle. En outre, les cas de progrès doivent être salués et servir de modèles et il est regrettable que la commission ne dispose pas davantage de temps pour discuter d’un plus grand nombre de ces cas. En la matière, il convient d’observer que certains des cas de progrès sont fondés uniquement sur des informations fournies par les gouvernements et concernent des modifications législatives sans incidence sur la situation existant dans la pratique. Le nombre de 518 commentaires fournis par les organisations de travailleurs et d’employeurs constitue une autre source de satisfaction car ces derniers permettent de bénéficier d’une image fidèle des situations nationales. Dans leur très grande majorité – 491 – il s’agit de commentaires émanant d’organisations de travailleurs. Il est indispensable que tous ces commentaires soient mentionnés ou étudiés par la commission d’experts, ce qui n’est pas le cas dans son dernier rapport. Ceci est préoccupant et il est à espérer que cela est dû à l’envoi tardif des rapports des gouvernements qui en reportent l’examen à la prochaine session.
- 58.** La membre gouvernementale des Etats-Unis, s’exprimant au nom des membres gouvernementaux des pays industrialisés à économie de marché (PIEM), s’est félicitée des efforts continus de la commission d’experts pour améliorer la qualité et l’impact de son rapport grâce à une meilleure présentation et structure. Néanmoins, l’oratrice souligne que les observations de la commission d’experts ne sont pas toujours aisées à comprendre, et a encouragé cette dernière à s’interroger davantage sur la façon de mieux mettre en évidence les questions importantes. Elle note que la commission a développé des critères de base pour l’utilisation de notes de bas de page et elle s’interroge à savoir s’il ne faudrait pas avoir recours également à des critères spécifiques pour distinguer les observations et les demandes directes. Il semble que certains éléments très détaillés devraient se retrouver plutôt dans une demande directe. Elle estime que les observations devraient être utilisées uniquement pour les questions les plus fondamentales. Le groupe des PIEM est toujours

préoccupé par le fait que, malgré une charge de travail toujours plus lourde pour la commission d'experts, cette dernière fonctionne en sous-effectif pratiquement de manière permanente depuis une décennie. Elle lance à nouveau un appel au Directeur général pour que les vacances de poste au sein de la commission soient comblées sans délai, notant d'ailleurs que la situation risque de s'aggraver avec le départ de deux experts lors de la prochaine session. Elle remercie le Bureau pour ses efforts renouvelés visant à renforcer le système de contrôle et lance un appel au Directeur général pour que celui-ci garantisse que le travail essentiel effectué par le Département des normes reste une de ses priorités majeures. Elle exprime également son soutien aux commentaires de la commission d'experts selon lesquelles les spécialistes des normes des bureaux sous-régionaux du BIT ont un rôle essentiel dans l'ensemble du système. A travers les programmes par pays sur le travail décent, le Bureau doit s'assurer qu'il est pleinement tenu compte du personnel du BIT sur le terrain dans le cadre du dialogue entre les organes de contrôle et les pays concernés.

59. Le membre travailleur du Pakistan a rappelé l'importance des principes fondateurs de l'OIT, tels qu'ils apparaissent dans la Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie. Il note que, bien que le rapport de la commission d'experts soit fort volumineux, il sera impossible pour la Commission de la Conférence d'examiner tous les cas individuels y figurant. Néanmoins, tous les gouvernements doivent porter une attention particulière aux commentaires de la commission d'experts, indépendamment du fait que leur pays apparait sur la liste des cas à discuter. Il observe que, dans un monde mondialisé où les violations des normes du travail sont courantes, les pays en voie de développement se tournent vers l'OIT pour promouvoir le travail décent et défendre la cause de l'élimination du travail des enfants et du travail forcé. Tous les pays qui ont ratifié des conventions de l'OIT ont l'obligation de les mettre pleinement en œuvre. A cet égard, les pays développés doivent montrer l'exemple pour les autres pays en ratifiant et en mettant en œuvre les conventions. Il estime que l'assistance technique du Bureau est nécessaire pour que l'OIT puisse remplir pleinement son mandat, en particulier en renforçant les moyens d'actions des partenaires sociaux pour que ceux-ci puissent s'assurer que les conventions sont pleinement respectées. Un tripartisme efficace au niveau national est primordial et constitue la prémisse d'un plein respect des principes de la liberté syndicale. S'agissant du Pakistan, l'orateur indique que le gouvernement doit remplir ses engagements, notamment en ce qui concerne les modifications qui doivent être apportées à sa législation en matière de liberté syndicale. Il lance également un appel à son gouvernement pour que celui-ci ratifie la convention n° 143 sur les travailleurs migrants afin de faire face aux problèmes de la traite d'êtres humains, ainsi que de redoubler ses efforts pour atteindre les objectifs fixés par l'Agenda du travail décent. Seul ce type d'engagement pourra permettre de préserver la dignité au travail.

60. La membre gouvernementale du Liban a noté que le rapport de la commission d'experts fait 100 pages de plus cette année. Ceci reflète une analyse encore plus détaillée sur les efforts des pays à remplir leurs obligations concernant la mise en œuvre des conventions ratifiées et la soumission des rapports prévus par la Constitution de l'OIT. Elle souligne l'importance du mandat de la commission d'experts et note que seul 18 membres sur une possibilité de 20 y siègent présentement. Elle réitère sa demande que ce nombre soit augmenté pour y faire figurer davantage de représentants des pays arabes. Elle demande des explications au Bureau sur la signification de «contrôle international» et de «limitation de l'indépendance» de différents organes et mécanismes du système des Nations Unies, tel que cela a été soulevé lors du colloque intitulé «La protection des droits au travail en tant que droits de l'homme: présent et avenir des mécanismes de contrôle». Elle espère recevoir des clarifications de la part du Bureau sur les répercussions de ces notions sur la performance du BIT, sur les obligations des Etats Membres et sur la structure tripartite de l'OIT. Elle souhaite également des clarifications sur les systèmes basés sur la soumission de rapports et ceux basés sur la soumission de plaintes, également évoqués lors du

colloque. Tout en prenant bonne note des réunions entre les membres de la commission d'experts et les deux vice-présidents de la Commission de la Conférence sur la question d'une approche par pays pour la supervision de l'application des conventions ratifiées, elle rappelle l'importance d'inclure les gouvernements dans ce type de réunions puisque ceux-ci sont les principaux concernés par l'obligation de soumettre des rapports et par les implications d'une telle approche. Elle suggère d'inclure les recommandations en tant qu'instrument ouvert à la ratification puisque ces dernières ont un impact sur le développement de la législation du travail. Elle se questionne à savoir si le nombre décevant de ratifications enregistrées au cours des quinze dernières années n'est pas dû à une certaine précipitation dans l'adoption de conventions qui impliquent des exigences excessives. Elle insiste également sur l'importance de protéger les travailleurs migrants, sur l'application des normes sur la non-discrimination, la sécurité sociale et la formation, sujets qui devraient faire l'objet de discussions dans un cadre approprié. Elle demande également une augmentation des fonds alloués aux pays arabes et prie instamment le Bureau de combler le poste de spécialiste des normes du bureau de Beyrouth ainsi que les autres postes vacants au sein de ce bureau. Enfin, elle se questionne sur l'absence de numéro pour la convention maritime 2006 et demande à nouveau une révision de la traduction arabe de l'article 24 de la Constitution.

- 61.** Le membre gouvernemental du Kenya s'est félicité du rapport de la commission d'experts. Il exprime son appréciation pour l'analyse détaillée de la situation des Etats Membres en ce qui concerne leur respect des conventions et recommandations. Les commentaires de la commission d'experts sont essentiels pour la bonne application des normes internationales du travail.
- 62.** Le membre gouvernemental de Bahrein, s'exprimant au nom des Etats membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG), a estimé que le rapport de la commission d'experts était objectif et impartial. Il ajoute que la période qui a suivi l'adoption de la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail a vu une augmentation du nombre de ratifications des conventions de l'OIT. Vingt ratifications des conventions fondamentales de l'OIT ont été enregistrées par les pays du CCG durant cette période. Il indique que certains pays membres du CCG ont ratifié toutes les conventions fondamentales, alors que d'autres poursuivent leurs efforts de ratification afin de moderniser et de développer une législation pouvant répondre à des objectifs économiques, politiques et sociaux.
- 63.** La membre gouvernementale de la Norvège, s'exprimant également au nom des gouvernements du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Suède, a noté que le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation avait souligné le caractère normatif unique de l'OIT. Les normes internationales du travail et le système de contrôle influent sur les législations et les politiques et permettent d'atteindre le travail décent ainsi que les objectifs du développement international. Le travail décent est devenu un objectif global, ce qui témoigne de l'importance du système normatif de l'OIT. Il est important que les normes internationales du travail et les droits fondamentaux au travail soient appliqués de manière effective, en particulier pour les travailleurs vulnérables tels que les femmes et les jeunes personnes, qui nécessitent une attention particulière. Elle estime qu'une présentation simplifiée des commentaires des organes de contrôle permettrait aux normes de l'OIT de bénéficier d'une meilleure visibilité dans les réseaux multilatéraux de développement et ces normes deviendraient ainsi une priorité pour les donateurs. Elle indique qu'une plus grande attention doit être portée à la ratification et à la mise en œuvre ainsi qu'à des indicateurs plus précis pour les cas de progrès, afin d'accroître le respect des obligations découlant du système normatif de l'OIT. Les gouvernements des pays nordiques se félicitent du document complet et ambitieux sur les améliorations au système normatif qui a été présenté pour discussion au Conseil d'administration de mars 2007. Etant donné l'importance des points soulevés

dans ce document, elle attend avec impatience le plan d'action qui sera mis en œuvre à cet égard. Le travail des organes de contrôle fournit une vue globale des domaines dans lesquels les Etats Membres sont actifs et ceux dans lesquels davantage de mesures doivent être prises. En plus d'aider les pays à fixer leurs priorités, le travail des organes de contrôle de l'OIT doit donner des indications concernant l'agenda de la coopération technique de l'Organisation. Elle insiste également sur l'importance de s'assurer que les gouvernements soient en mesure de mettre en œuvre de façon efficace au niveau national les conventions fondamentales de l'OIT. Elle rappelle que l'OIT se doit de renforcer ses liens avec les institutions de Bretton Woods ainsi qu'avec les banques régionales de développement en ce qui concerne les normes du travail, l'emploi, la protection sociale et les stratégies de réduction de la pauvreté. Elle explique que le travail de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la réduction de la pauvreté intéresse toujours davantage les autres institutions multilatérales telles que la Banque mondiale. Vu la nature complexe et les liens qui existent en matière de questions du travail, il est difficile pour l'OIT de traiter ces questions de façon isolée. Elle note à cet égard avec intérêt que la coopération fait partie des priorités du Bureau.

64. La membre gouvernementale du Brésil a souligné l'importance du travail de la commission d'experts afin d'obtenir une application effective des normes internationales du travail et se félicite du fait que les discussions de la Commission de la Conférence soient répercutées de façon détaillée à la commission d'experts. Ceci permet une meilleure compréhension des situations nationales, qui va au-delà des simples aspects législatifs et qui prend en compte la diversité géographique, sociale et culturelle de chaque situation.
65. Le membre travailleur de l'Uruguay a souligné l'importance du travail de la commission d'experts et a insisté sur le fait que les sujets traités sont directement liés à la détérioration des conditions de travail liée au phénomène de la mondialisation. La tâche de l'OIT ainsi que ses méthodes ne sont pas basées sur les sanctions mais plutôt sur la recherche de compromis entre les Etats. Néanmoins, ces compromis n'existent pas dans tous les pays. La ratification ne donne pas toujours lieu à la mise en œuvre en pratique d'une convention. Un contrôle est nécessaire afin de vérifier les améliorations aux conditions de travail dans un contexte de liberté syndicale. Par ailleurs, l'absence de ratification de conventions constitue parfois une stratégie de la part de certains pays qui vise à accroître la flexibilité au travail se traduisant par une détérioration des conditions de travail dans la majorité des pays. Les progrès accomplis doivent pouvoir être vérifiés en pratique et il est nécessaire d'évaluer dans quelle mesure ils ont pu se traduire par une amélioration des conditions de travail. De simples déclarations d'intention ne sont pas suffisantes.

Exécution des obligations liées aux normes

66. Les membres employeurs ont noté que la baisse du nombre de rapports reçus s'est poursuivie, ce qui a accentué leur préoccupation face aux cas de manquements sérieux de soumettre des rapports. Ceci met en danger le fonctionnement et la crédibilité du système de contrôle de l'OIT. En conséquence, il lance un appel au Bureau afin d'accroître ses efforts de soutien pour les pays concernés ainsi que d'envisager une stratégie à long terme pour faire face à cette situation.
67. Les membres travailleurs, s'agissant des obligations des Etats Membres concernant la soumission des rapports, ont constaté que les efforts fournis l'année précédente n'ont pas été poursuivis dans la mesure où le nombre de rapports demandés transmis au Bureau est tombé à 66 pour cent cette année contre 69 pour cent l'année précédente. Les causes sont souvent le manque de moyens et de personnel formé, d'où l'importance primordiale de l'action des spécialistes des normes sur le terrain. A cet égard, l'envoi par le Bureau de lettres aux gouvernements les informant de la mention de leur pays dans les paragraphes pertinents du rapport de la commission et l'invitation faite aux bureaux sous-régionaux de

contacter et aider les membres qui rencontrent de grandes difficultés ont été salués par les membres travailleurs. Certains pays méritent d'être cités pour avoir fourni des efforts particuliers et transmis tous leurs rapports après des années d'interruption comme l'Afghanistan, Grenade, Guyana, la République démocratique populaire lao, Aruba (Pays-Bas) et le Paraguay. D'autres gouvernements n'ont aucune excuse pour ne pas s'acquitter des obligations au titre des normes de l'OIT. Un trop grand nombre de rapports sont transmis entre la date du 1^{er} septembre et la réunion de la commission d'experts ou, ce qui est pire, entre la réunion de cette commission et la Conférence, ce qui rend impossible leur examen. Or de telles pratiques sont de nature à entraver et miner le fonctionnement efficace du système de contrôle. Il convient d'encourager les gouvernements à remplir leurs obligations d'une manière sérieuse et de féliciter la commission d'experts d'avoir été en mesure de traiter un nombre considérable de rapports différés en vue de renforcer l'efficacité et la crédibilité du mécanisme de contrôle. L'envoi des premiers rapports constitue également une obligation importante. Or sur les 179 premiers rapports dus seuls 60 ont effectivement été reçus.

- 68.** Enfin, les membres travailleurs ont souligné que l'obligation de soumission des instruments adoptés par la Conférence ne doit pas être négligée dans la mesure où elle constitue une étape préliminaire à la ratification. Or un très grand nombre d'Etats n'ont pas soumis les conventions adoptées au cours de ces sept dernières années. Il ne faut pas dès lors s'étonner du faible taux de ratification de ces instruments si la première étape, celle de la soumission, n'a pas été franchie. Les gouvernements concernés doivent dès lors fournir à la commission les raisons expliquant un tel manquement et une approche personnalisée mériterait d'être mise en œuvre afin de les aider à s'acquitter de leurs obligations.
- 69.** La membre gouvernementale de l'Egypte a indiqué que son gouvernement avait rempli ses obligations de soumission de rapports dans les délais impartis en y ajoutant tous les documents nécessaires. Elle insiste sur le fait que plusieurs gouvernements ont toujours besoin de formation en ce qui concerne la soumission des rapports aux organes de contrôle. Le manque de connaissance et d'expertise dans ce domaine nuit au contenu des rapports des gouvernements qui voient leur position mal reflétée dans ces rapports. Elle estime que les bureaux du BIT se trouvant sur le terrain doivent fournir l'assistance technique à cet égard. Par ailleurs, la membre gouvernementale du Liban a indiqué que son gouvernement avait soumis aux autorités compétentes la convention n° 187 ainsi que les recommandations n°s 197 et 198, et a fourni au Bureau une déclaration de son gouvernement à cet égard. En outre, la convention maritime vient d'être soumise aux autorités compétentes et toutes les obligations en vertu de l'article 22 de la Constitution ont été remplies.
- 70.** La membre gouvernementale de Cuba a rappelé que le respect par les gouvernements de l'obligation de soumission des rapports était directement lié à la coopération technique. A cet égard, elle insiste sur le besoin de maintenir les spécialistes des normes sur le terrain, peu importe les résultats des études menées sur la structure de l'OIT et du système des Nations Unies. En effet, ces spécialistes fournissent directement de l'assistance aux gouvernements et participent à la formulation des programmes par pays sur le travail décent. Ces programmes doivent inclure l'assistance technique pour aider au respect des obligations de soumission de rapports. Elle prend note de la baisse des rapports reçus. Ce problème doit être examiné à la lumière de l'assistance technique qui doit être fournie pour aider les gouvernements à envoyer leurs premiers rapports et leurs réponses aux demandes des organes de contrôle.
- 71.** Le membre gouvernemental de Bahreïn, s'exprimant au nom des Etats membres du Conseil de coopération du Golfe (GCC), a souligné l'importance d'avoir des spécialistes arabophones des normes au bureau de Beyrouth ainsi qu'au siège, afin d'aider les Etats membres de la sous-région à préparer leurs rapports et de fournir l'assistance technique et

la formation nécessaire au personnel concerné. Il rappelle l'importance de fournir des traductions en arabe des divers rapports et questionnaires et suggère que cette tâche soit assurée par le siège du BIT à Genève. Ceci non seulement garantirait l'usage de la terminologie appropriée mais faciliterait également les rapports avec les pays arabes.

Remarques finales

72. Pour conclure, les membres travailleurs ont indiqué que l'envoi de rapports, de bonne qualité et dans les délais impartis, était essentiel pour un fonctionnement efficace du système de contrôle, lui-même gage de crédibilité de l'Organisation. Ce système de contrôle doit continuer à inspirer d'autres organisations internationales. Dans un souci d'amélioration du système, le Bureau doit poursuivre son approche personnalisée auprès des gouvernements qui éprouvent des difficultés à remplir leurs obligations. En outre, les gouvernements et le Bureau doivent prévoir les ressources humaines et financières nécessaires à l'accomplissement de leurs obligations. Les problèmes signalés par la présidente de la commission d'experts, à savoir la baisse du pourcentage de rapports reçus et du nombre de premiers rapports envoyés, le nombre élevé de rapports tardifs, l'insuffisance du nombre des réponses des gouvernements aux observations et aux demandes directes des experts et la baisse, quoique limitée, du nombre d'observations des organisations de travailleurs et d'employeurs, ne sont pas insurmontables. A cet égard, la hausse significative du nombre d'observations formulées par les organisations de travailleurs, il y a quelques années, en fait preuve. Par ailleurs, il est à souligner que les questions soulevées dans les observations des organisations de travailleurs ne sont pas toujours suffisamment reprises dans les commentaires des experts. Les membres travailleurs espèrent pouvoir constater l'année prochaine une amélioration significative dans chacun de ces domaines et ont incité les organisations de travailleurs à communiquer leurs observations aux experts.
73. Les membres employeurs ont indiqué que la discussion générale avait fait apparaître un consensus sur trois points. Premièrement, l'importance du travail de la commission d'experts a été reconnue de même que la complémentarité entre cette dernière et la Commission de l'application des normes de la Conférence. Ces deux commissions se renforcent mutuellement. Deuxièmement, presque tous les orateurs ont reconnu qu'il existait des problèmes concernant la soumission des rapports, question qui est fondamentale pour le travail de la commission. Puisque aucune solution n'a été proposée, cette question doit continuer à faire l'objet d'un examen approfondi. Enfin, il est clair que les méthodes de travail doivent poursuivre leur évolution et qu'une procédure de suivi pour revoir les méthodes de travail de la commission doit être mise sur pied. Pour conclure, les membres employeurs se sont félicités de l'utilité de cette discussion générale.

Réponse de la présidente de la commission d'experts

74. La présidente de la commission d'experts a exprimé sa gratitude aux intervenants pour leurs félicitations concernant les travaux de la commission et pour l'excellente qualité du débat, dont elle allait rendre compte à sa commission. Elle a d'abord noté que de nombreux orateurs avaient fait part de leurs préoccupations, déclarant partager l'avis de la commission d'experts quant au fait qu'il était grave que le gouvernement ne produise pas les rapports qu'il est tenu de fournir au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, que ces rapports n'arrivent pas avant le 1^{er} septembre et que les communications ne soient reçues que dans les tous derniers jours avant la session de la commission d'experts, voire pendant cette session. Elle a souligné que ce retard dans la réception de nombreux rapports et communications plaçait le Bureau et la commission d'experts sous une énorme pression.

-
75. S'agissant de la question soulevée par les membres employeurs sur le nombre élevé des observations sur les conventions relatives à la liberté syndicale et à la négociation collective par rapport au nombre des observations sur les autres conventions, y compris les plus fondamentales, l'oratrice a expliqué que cela était en partie dû à la nature réactive des travaux de la commission d'experts. Ce phénomène était lié au contenu des observations faites par les partenaires sociaux qui avaient envoyé un très grand nombre de commentaires sur les questions de liberté syndicale et la négociation collective au titre de l'article 23 de la Constitution de l'OIT. La commission d'experts avait répondu en conséquence. De plus, s'agissant du nombre moins élevé d'observations sur les conventions relatives au travail forcé, cela tenait au fait qu'une enquête d'ensemble sur le travail forcé avait été réalisée l'an dernier. Les ressources humaines disponibles étant limitées, cela a bien entendu eu un impact sur le nombre de dossiers déposés au titre de l'article 22 et à traiter dans ce domaine. De plus, certains des dossiers concernaient des questions devant être traitées plus en détail dans l'étude d'ensemble. Il avait donc été préférable de reporter l'examen de ces dossiers dans l'attente des précisions qu'allait apporter l'étude d'ensemble.
76. Se référant à la proposition des membres employeurs d'étoffer les profils par pays dans le rapport III (deuxième partie) en fournissant une image longitudinale des conventions ratifiées, en donnant des références sur les années des observations des experts et leur examen par cette commission, et en citant les cas en cours d'examen par le Comité de la liberté syndicale et qui impliquent le pays concerné, l'oratrice a déclaré que cette suggestion était très intéressante. Elle attirera l'attention de la commission d'experts sur cette suggestion ainsi que sur la proposition des membres employeurs de rendre plus visibles les doubles notes de bas de page. De même a-t-elle noté la déclaration du membre gouvernemental des Etats-Unis, qui s'exprimait au nom des PIEM, qui s'était félicité de l'inclusion dans le rapport des cas pour lesquels des progrès avaient été enregistrés et qui avait souligné que cette inclusion permettait d'attirer l'attention sur les meilleures pratiques en vigueur. L'oratrice va donc elle-même attirer l'attention de la commission d'experts sur la suggestion des PIEM de faire apparaître de façon plus visible dans le rapport des experts les cas pour lesquels il avait été noté que des progrès avaient été accomplis. Enfin, elle a pris note des observations de certains orateurs quant à la nécessité de rendre plus claires les observations faites dans le rapport de la commission d'experts et elle a assuré les membres de la commission que les experts allaient continuer à déployer des efforts dans ce sens. Pour conclure, elle a déclaré apprécier que la commission se soit félicitée de la poursuite de la communication et de la coopération avec la commission d'experts, ce qui était naturel puisque ces deux commissions, après tout, tendent vers un objectif commun.

Réponse de la représentante du Secrétaire général

77. La représentante du Secrétaire général a en tout premier lieu souhaité remercier tous ceux qui avaient participé à ce débat dont elle a souligné l'importance pour le secrétariat. La discussion générale avait permis de prendre connaissance des observations et suggestions des mandants quant à l'exercice, par le secrétariat, de ses responsabilités fondamentales d'appui aux travaux des organes de contrôle. La présidente de la commission d'experts avait déjà répondu sur les questions soulevées au sujet du rapport de cette commission. L'oratrice comptait donc aborder les sujets suivants: i) le suivi personnalisé, par le Bureau, des cas de manquements graves des Etats Membres à leurs obligations concernant la soumission de rapports et à leurs autres obligations relatives aux normes; ii) le traitement par le Bureau des observations reçues par les organisations d'employeurs et de travailleurs sur l'application des conventions ratifiées; iii) le contenu du document d'information sur la ratification et les activités liées aux normes; iv) les sièges à pourvoir à la commission d'experts; et v) d'autres questions.

78. S'agissant de la première question, l'oratrice a fait remarquer que les membres employeurs et les membres travailleurs, de même que la présidente de la commission d'experts, s'étaient déclarés préoccupés de la baisse du nombre des rapports reçus et du retard dans la réception de la majorité des rapports, tout en reconnaissant les efforts déployés par le Bureau pour suivre les cas concernés. Il y a deux ans, à la demande de cette commission, le Bureau s'était lancé dans une activité de suivi novatrice et personnalisée pour déterminer les raisons de ces insuffisances persistantes de manière à pouvoir élaborer un projet d'assistance ciblée destiné aux Etats Membres afin de les aider à résoudre leurs difficultés et à acquérir les capacités nécessaires à l'établissement de rapports et à la mise en œuvre des textes normatifs. Le Bureau a contacté chacun des pays mentionnés dans les rapports de la Commission de la Conférence et, à la lumière des réponses reçues, a organisé un certain nombre d'activités d'assistance technique. De plus, l'an dernier, le Département des normes internationales du travail a apporté un appui financier systématique aux activités d'assistance technique directement réalisées par les bureaux sous-régionaux en relation avec les cas de manquements graves. Ces deux dernières années, les conclusions de la Commission de l'application des normes au sujet des cas de manquements graves avaient servi à établir des priorités pour les activités d'assistance technique du département aux Etats Membres et pour la coordination du département avec les bureaux sous-régionaux et le Centre de Turin. Cette formule s'est avérée d'une précieuse utilité. Au cours des deux dernières années, l'approche personnalisée a conduit à une meilleure prise de conscience de l'importance des obligations à respecter et à encourager bon nombre de pays à s'acquitter de ce devoir. Par ailleurs, l'action du Bureau n'a été que l'un des éléments de l'approche systématique et inscrite dans la durée qu'avaient réclamée les membres employeurs pour remédier au problème de la baisse du nombre des rapports soumis. Cette approche relève du domaine de la coopération technique de l'OIT, puisque, comme l'ont fait remarquer les membres travailleurs, la majorité des cas de manquements graves s'explique par des motifs structurels. D'où la proposition du Bureau, sur laquelle il y a eu consensus du Conseil d'administration lors de sa session de mars, de mettre sur pied un programme d'action intégré élaboré d'un commun accord avec les mandants tripartites nationaux, pour améliorer l'impact des normes au niveau national. Ce programme d'action pourrait, le cas échéant, inclure un volet sur le renforcement de la capacité de soumission des rapports, de la formation dans ce domaine et de l'acquisition de capacités institutionnelles. Il serait inclus dans les programmes par pays pour le travail décent, là où il en existe. Il faut espérer que cette approche portera bientôt ses fruits; le Bureau tiendra la commission au courant des nouveaux développements et progrès accomplis.

79. L'oratrice s'est ensuite référée aux remarques des membres travailleurs selon lesquelles certaines observations des organisations de travailleurs n'avaient été ni mentionnées ni examinées dans le rapport actuel de la commission d'experts. Comme les organisations d'employeurs et de travailleurs en ont été informées dans la lettre circulaire annuelle publiée par le Bureau en mars, les observations reçues après le 1^{er} septembre ne sont pas examinées par la commission d'experts à sa session suivante. Cela s'explique par le fait qu'il faut suivre la procédure en vigueur, laquelle exige la notification de ces observations aux gouvernements, auxquels l'on doit ensuite laisser suffisamment de temps pour répondre. La commission d'experts a également décidé que l'on ne devrait pas mentionner dans ces observations l'existence d'observations encore pendantes reçues des organisations d'employeurs et de travailleurs après le 1^{er} septembre, à moins qu'un rapport ne doive être publié cette année-là. Il est possible de déroger à ces arrangements pour les observations signalant de graves allégations d'actes de non-respect des obligations ou des observations liées à des changements législatifs ou à des propositions ayant un impact fondamental sur l'application d'une convention. Ces mesures font partie des orientations que la commission d'experts, à sa dernière session, a donné au secrétariat pour le traitement des observations et auxquelles il est fait référence au paragraphe 13 du rapport général. Un certain nombre d'observations d'organisations de travailleurs ont été reçues après le 1^{er} septembre 2006.

-
- 80.** L'oratrice a ensuite abordé les deux points soulevés par les membres employeurs, à savoir:
- i) la section III de la partie I du rapport général de la commission d'experts – «collaboration avec d'autres organisations internationales et fonctions relatives à d'autres instruments internationaux» – devrait être examinée avec le document d'information, dans la mesure où elle ne contient pas d'informations relevant du mandat de la commission d'experts et où il serait plus approprié qu'elle soit reflétée dans le document d'information qui rend compte des activités du Bureau dans le domaine des normes internationales du travail;
 - ii) l'objet des neuf premières pages du document d'information. S'agissant de ces deux points liés l'un à l'autre, l'oratrice a rappelé qu'à la demande des membres employeurs, en 2003, plusieurs sujets précédemment traités dans le rapport général de la commission d'experts ont été transférés dans le document d'information car ils concernent les activités du Bureau et non ce que fait la commission d'experts pour s'acquitter de son mandat. Comme elle l'a expliqué à la commission en 2005, la section III actuelle est restée dans le rapport général de la commission d'experts car certains aspects relèvent directement du mandat de cette dernière. Il s'agit: des informations demandées par d'autres organisations internationales concernant l'application de certaines conventions et qui peuvent aider la commission d'experts à examiner la mise en œuvre des conventions ratifiées; de la manière dont les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme ont pris en compte les observations de la commission d'experts sur les sujets d'intérêt commun; de la collaboration spécifique de la commission d'experts (et non celle du Bureau) avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies; de l'examen par la commission d'experts de rapports soumis par les gouvernements sur l'application du Code européen de sécurité sociale et de son Protocole. Toutefois, pour tenir compte des observations des membres employeurs, toute autre question liée aux activités du Bureau a été transférée dans le document d'information, comme l'on peut le constater aux paragraphes 63 à 67 du document d'information soumis à la commission en 2006. C'est la raison pour laquelle cette section apparaît dans les deux documents. Le fait que les informations en question figurent en double dans le rapport général de cette année et dans le document d'information qui l'accompagne – ce qu'ont fait remarquer les membres employeurs – est une erreur qui n'a été portée à l'attention du Bureau qu'après impression du document d'information. Cette erreur ne se reproduira pas. S'agissant des neuf premières pages du document d'information, elles contiennent des informations sur les faits nouveaux les plus récents concernant l'adoption de nouvelles normes et la discussion du Conseil d'administration sur l'application de la stratégie pour les normes. Ces informations sont purement factuelles et elles ont pour but de tenir au courant les membres de la commission des autres composantes du système des normes. C'est aussi la raison pour laquelle elles ont été reflétées dans le document d'information, qui est un rapport du Bureau sur les activités réalisées en relation avec les normes internationales du travail.
- 81.** En ce qui concerne les préoccupations exprimées par certains orateurs, selon lesquelles la commission d'experts n'a pas encore atteint sa pleine capacité opérationnelle, la représentante du Secrétaire général a souligné que, en application d'une décision prise par le Conseil d'administration en 1983, le nombre total des experts est de 20. Toutefois, depuis 2003, la commission d'experts n'a jamais vraiment fonctionné au complet. Il faut espérer que les deux postes devenus vacants avec les récents départs de MM. Mavrin et Vukas puissent être pourvus avant la prochaine session de la commission. La nomination de deux experts supplémentaires devra être examinée par le Bureau.
- 82.** De plus, les membres employeurs ont suggéré que les profils par pays figurant dans la troisième partie du document d'information soient étoffés, et ils ont fait des propositions concrètes à cette fin, que le Bureau va prendre en compte lors de la préparation du prochain document d'information. Il convient par ailleurs de rappeler que l'expression «profils par pays» a été utilisée pour qualifier plusieurs initiatives différentes. C'est ainsi qu'au mois de mars dernier un portail NATLEX des profils par pays, regroupant toutes les

informations liées aux normes relatives à un Etat Membre en particulier en un seul portail d'accès, a été placé en ligne sur le site Web du département. Ce portail a pour l'essentiel été alimenté par les quatre bases de données gérées par le département, de manière à inclure des informations précises et régulièrement actualisées, pour chaque pays, sur: les ratifications des conventions, y compris les propositions de ratification de conventions actualisées et révisées; les commentaires de l'ensemble des organes de contrôle; les lois nationales fondamentales; les profils législatifs et des liens pour des recherches juridiques. Cet instrument a pour but de s'assurer que toutes les informations générées par le système de contrôle sont diffusées au sein du Bureau, auprès des mandants ainsi qu'auprès des autres organisations et du public. Il est prévu de développer davantage encore ce portail pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie actuellement discutée au sein du Conseil d'administration. Il a en particulier été proposé d'utiliser le portail pour diffuser des informations intégrées offrant une image complète, pour chaque pays, sur les normes internationales du travail, dont il faut espérer qu'elle répondra aux besoins des mandants.

- 83.** L'oratrice a ensuite abordé les deux questions soulevées par la membre gouvernementale du Liban. S'agissant de sa demande de clarification de certains sujets examinés pendant le colloque sur le 80^e anniversaire de la commission d'experts, l'expression «contrôle international» était utilisée pour définir au niveau mondial l'ensemble des mécanismes de contrôle créés en application d'un certain nombre de traités internationaux, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies. Dans le cadre du fonctionnement de ces différents mécanismes, une opération de contrôle était déclenchée soit par la publication d'un rapport sur l'application du traité en question soit par une plainte limitée à des violations alléguées du traité. Le système de contrôle de l'OIT combine les deux processus: d'une part, les rapports soumis au titre des articles 22 et 19 de la Constitution, à intervalles réguliers, et qui ont pour but de donner une image complète de l'application des conventions tant en droit que dans la pratique; d'autre part, les réclamations au titre de l'article 24 et les plaintes au titre de l'article 26 (ou auprès du Comité de la liberté syndicale), qui permettent, de façon plus exceptionnelle, de présenter les violations alléguées de conventions. C'est cela qu'il faut entendre par des «systèmes basés sur des rapports» et «systèmes basés sur des plaintes». L'oratrice a enfin souhaité rassurer la membre gouvernementale du Liban quant au fait que les préoccupations qu'elle avait exprimées pendant le colloque sur de récentes tentatives visant à limiter l'indépendance de différents organes de contrôle au sein du système des Nations Unies, en particulier par l'intermédiaire de leurs membres, ne s'appliquent pas à la commission d'experts. Au contraire, tous les participants au colloque ont reconnu que la force du système de contrôle de l'OIT réside dans la synergie entre la commission d'experts, composée de personnalités internationales dont la compétence juridique et l'indépendance sont reconnues, et la Commission de l'application des normes, qui agit sur une base tripartite.
- 84.** Enfin, s'agissant de la question consistant à savoir si le numéro de la convention du travail maritime avait été omis, l'oratrice a souligné que les conventions de l'OIT ont toujours eu un numéro. Et que ce soit pour le meilleur ou pour le pire, ces importants instruments sont souvent davantage connus, dans le jargon du BIT, par le numéro que par leur nom. En ce qui concerne la convention du travail maritime, qui fait partie d'un système maritime international englobant les Nations Unies et d'autres institutions spécialisées, il a été considéré qu'il était plus approprié de donner un nom à cet important instrument et de l'utiliser. Cette convention a bien entendu un numéro (n° 186), mais c'est son nom qui est encore utilisé. L'oratrice a conclu en déclarant que le Bureau avait écouté avec attention l'ensemble des commentaires qui avaient été faits et qu'il allait en tenir compte pour renforcer l'action de la commission.

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

Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957

85. La commission a consacré une partie de la discussion générale à l'examen de l'étude d'ensemble sur l'application de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, préparée par la commission d'experts. Conformément à la pratique habituelle, cette étude a tenu compte des informations communiquées par les gouvernements en vertu de l'article 19 de la Constitution, des informations fournies par les Etats Membres qui ont ratifié ces instruments dans leurs rapports soumis en vertu des articles 22 et 35 de la Constitution ainsi que des commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs auxquelles les rapports des gouvernements sont communiqués, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT.

Remarques introductives

86. Les membres travailleurs ont indiqué que la Commission de la Conférence s'était penchée à plusieurs reprises sur la question du travail forcé. Cette étude d'ensemble constitue la quatrième étude sur ces deux conventions fondamentales de l'OIT, qui sont par ailleurs les plus ratifiées. Bien que les conventions n^{os} 29 et 105 aient été adoptées dans un contexte international marqué respectivement par la colonisation et par sa disparition à la fin des années cinquante, elles restent d'actualité et toujours aussi pertinentes dans un monde en pleine mutation. La mondialisation, la fin de l'Etat providence, les migrations internationales, l'appauvrissement accru des populations, la vulnérabilité de certaines catégories de personnes et de travailleurs et la persistance de certaines formes ancestrales de travail forcé entraînent à une recrudescence des pratiques de travail forcé, dans les pays en développement mais également dans les pays développés. Même si les types ou les formes de travail forcé diffèrent, le travail forcé affecte tous les secteurs et tous les pays.

87. Les membres travailleurs ont considéré que les deux éléments clés de la définition du «travail forcé ou obligatoire» donnée par la convention n° 29 – la menace d'une peine quelconque et l'offre de plein gré – qui renvoient directement à la volonté, la liberté et au consentement des travailleurs, devraient être examinés en relation avec la période de versement des salaires, telle que prévue par la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949. En effet, quand dans une relation d'emploi la rémunération n'est plus versée ou versée de manière discontinue, la notion de l'offre de plein gré (qui en règle générale inclut la connaissance du montant de la rémunération et de la période de versement du salaire) n'existe plus. Ainsi, à partir du moment où l'offre de plein gré fait défaut, la nature de la relation d'emploi s'en trouve modifiée et constitue, par conséquent, une forme de travail forcé. Les circonstances sont les mêmes en cas d'imposition illégale d'heures supplémentaires aux travailleurs sous la menace d'une peine, en violation de la convention n° 29.

88. L'étude d'ensemble examine deux nouvelles formes de travail forcé: la privatisation des prisons et du travail pénitentiaire et le travail obligatoire en tant que condition pour percevoir des prestations de chômage. S'agissant de cette dernière forme de travail forcé, la commission d'experts a rappelé que la menace d'une peine (en tant qu'élément de la définition de travail forcé ou obligatoire) peut prendre la forme de la privation d'un droit ou d'un avantage. La commission d'experts a par ailleurs distingué deux situations: celle où la prestation constitue un droit découlant d'un travail ou de cotisations antérieures et celle où la prestation correspond à une allocation octroyée à des fins purement sociales.

Lorsque pour bénéficier des prestations l'intéressé doit avoir travaillé ou cotisé à un système d'assurance chômage pour une période minimale et que la période de versement des prestations dépend de la durée de la période d'activité, le fait d'exiger l'accomplissement d'un travail constituerait du travail obligatoire imposé sous la menace de la suppression des prestations auxquelles l'intéressé avait droit.

- 89.** S'agissant du travail pénitentiaire, les membres travailleurs ont relevé que le travail effectué en prison a pour but de faciliter la réinsertion sociale des prisonniers après leur libération. Néanmoins, s'il est vrai qu'un prisonnier ne jouit pas des mêmes droits qu'un travailleur libre, le travail obligatoire effectué par des personnes condamnées doit répondre à un certain nombre de conditions qui sont clairement énoncées dans l'étude d'ensemble. La condition de la surveillance et du contrôle des autorités publiques renvoie à la notion de service public que l'Etat doit assurer afin d'éviter les abus. En ce qui concerne l'interdiction de concéder les personnes condamnées ou de les mettre à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées, il est important de rappeler que le travail pénitentiaire ne saurait être un moyen pour les entreprises de produire à bas coûts ou encore à des tarifs préférentiels. Cependant, il convient de souligner que le travail des prisonniers dans les prisons privées n'est pas nécessairement incompatible avec la convention dès lors que des mesures sont prises pour garantir l'acceptation volontaire du travail par les prisonniers, sans que ces derniers soient soumis à des pressions ou à la menace d'une peine quelconque.
- 90.** Les membres travailleurs ont souligné que la traite des personnes à des fins d'exploitation demeure aujourd'hui un problème majeur, qui est lié à la criminalité transnationale. Les différentes mesures adoptées pour aider les victimes de la traite semblent sous-estimer les problèmes rencontrés par les victimes. Aussi, les gouvernements, en particulier ceux des pays de destination, doivent-ils être plus attentifs à ces problèmes et sensibiliser à cet égard le personnel des différents organismes portant assistance aux victimes. Il est également essentiel de faire la distinction entre la traite des personnes et la migration. Les travailleurs migrants en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables. Dans de nombreux pays, l'obtention ou le renouvellement d'un titre de séjour dépend de l'existence d'un contrat de travail. Cette situation enferme le travailleur migrant dans un cercle vicieux puisqu'il se trouve dans l'impossibilité de dénoncer aux autorités les violations qu'il aurait subies, de peur d'être renvoyé dans son pays d'origine. Un mécanisme de protection et de réinsertion des victimes s'avère donc nécessaire. Les législations doivent donner la possibilité aux travailleurs en situation irrégulière, ou ceux dans l'attente d'une régularisation, de dénoncer les violations dont ils sont victimes, sans pour cela devoir être en possession d'un titre de séjour ni craindre d'être renvoyés dans leur pays d'origine.
- 91.** Les membres travailleurs ont attiré l'attention sur les autres formes de travail forcé, comme la servitude pour dettes, pratique encore très présente dans de nombreux pays où pèse le poids des traditions. Des mesures doivent être prises pour sensibiliser la population de ces pays, où les victimes n'ont souvent pas conscience d'être exploitées, de manière à faire évoluer les mentalités. Les membres travailleurs ont également évoqué la situation des travailleurs domestiques qui accompagnent à l'étranger leur employeur, en particulier les diplomates et les fonctionnaires internationaux. Dans la mesure où le statut professionnel dépend de celui de leur employeur, ces travailleurs domestiques sont obligés de rester avec leur employeur sous peine de devenir, s'ils mettent fin à leur emploi, des travailleurs illégaux dans un pays étranger.
- 92.** Les membres travailleurs ont insisté sur la nécessité de permettre aux victimes de saisir la justice afin de poursuivre les auteurs des violations. Dans de nombreux pays, cette possibilité n'est ouverte qu'aux personnes titulaires de titres de séjour. Or les victimes de la traite se voient souvent confisquer leur titre de séjour par ceux qui les exploitent. La délivrance de titres de séjour permettrait aux victimes de porter plus facilement à la

connaissance des autorités les infractions et ainsi de démanteler les réseaux. Ce type de mesures, qui existent dans de nombreux pays, devraient être étendues. L'existence d'un système judiciaire efficace et l'imposition de sanctions dissuasives sont indispensables à l'éradication de ce fléau. La coopération entre les Etats d'origine, de transit et de destination est également nécessaire pour endiguer ce phénomène à tous les niveaux.

- 93.** Le travail des enfants reste également un objet de grande préoccupation pour les membres travailleurs. Bien que ce problème soit traité sous la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, l'étude d'ensemble donne l'occasion de rappeler à tous la nécessité de poursuivre la lutte dans ce domaine.
- 94.** Les membres travailleurs ont fait part de leur préoccupation face au fait qu'il est encore courant d'interdire les grèves sous la menace de sanctions. Le droit de grève n'est pas incompatible avec la notion de services publics essentiels, mais le recours à cette notion ne devrait pas avoir pour conséquence de priver les travailleurs concernés du droit de grève. Le Comité de la liberté syndicale a élaboré à cet égard une jurisprudence abondante qui a été reprise par cette commission dans ses présentes conclusions.
- 95.** Les membres travailleurs ont indiqué que le travail forcé doit être combattu à tous les niveaux: en commençant par la pénurie d'emplois de qualité dans les pays d'origine des victimes, jusqu'à la protection des travailleurs «libérés». Cela ne pourra se faire sans des législations nationales adaptées, des mécanismes d'application renforcés et une sensibilisation accrue de l'opinion publique aux violations des droits de l'homme. Des projets tels que le programme d'action spécial du BIT pour combattre le travail forcé, créé en 2001, qui a mis en œuvre de nombreux projets de lutte contre le travail forcé dans le monde, sont à cet égard fondamentaux.
- 96.** Les membres employeurs ont déclaré que l'étude d'ensemble retrace l'évolution des pratiques de travail forcé, de ses formes traditionnelles telles que l'esclavage, à des formes plus modernes et géographiquement répandues telles que la traite des femmes et des enfants. L'absence d'une étude d'ensemble sur ce sujet pendant vingt-huit ans est difficile à comprendre, notamment si l'on tient compte du nombre de personnes affectées. Les thèmes du travail forcé et du travail des enfants n'ont été que rarement discutés par cette commission, alors même que les conventions n^{os} 29 et 105 sont les plus ratifiées des conventions fondamentales de l'OIT et qu'il existe une condamnation universelle du travail forcé. Les Rapports globaux de 2001 et de 2005 et cette étude d'ensemble font néanmoins état de situations graves et répandues de travail forcé concernant près de la moitié des Etats Membres de l'Organisation. Compte tenu de cette situation alarmante, les membres employeurs ont demandé aux gouvernements d'indiquer les mesures qu'ils ont prises pour éliminer le travail forcé.
- 97.** Les membres employeurs ont noté que, d'après l'étude d'ensemble, dans certains pays, les violations des conventions sur le travail forcé découlaient de pratiques esclavagistes et d'enlèvements, de la participation obligatoire aux travaux publics, et de systèmes de recrutement forcé. Dans un certain nombre de pays, nombreuses situations de travail forcé affectent les travailleurs domestiques et, dans d'autres, il existe des problèmes graves de travail en servitude touchant également les enfants. Par ailleurs, il convient de rappeler le cas bien connu du Myanmar où les autorités militaires imposent du travail forcé, qui est discuté par cette commission depuis 1980 et qui, en raison de son caractère sérieux et persistant, a été traité dans le cadre de l'article 33 de la Constitution.
- 98.** La traite des personnes concerne plus de 60 Etats Membres de l'OIT, que ce soit en tant que pays de départ, de transit ou de destination. Compte tenu de l'ampleur du problème, l'on aurait pu s'attendre à ce qu'une partie plus substantielle de l'étude d'ensemble soit consacrée à cette question. A cet égard, de même que dans le contexte du travail des

enfants, l'étude d'ensemble ne fait pas une distinction suffisamment claire entre le travail forcé et l'exploitation, en particulier lorsque les individus s'offrent de plein gré et non sous la menace d'une peine quelconque. Les membres employeurs ont souligné que le travail forcé et l'exploitation sont deux choses différentes.

- 99.** Les membres employeurs ont relevé que l'étude d'ensemble accorde une trop grande importance à l'une des formes de travail forcé la moins répandue, à savoir la privatisation des prisons et du travail pénitentiaire. Ce faisant, la commission d'experts a mis en exergue les travaux préparatoires de la convention n° 29. Ceci est conforme à la pratique établie dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, et les membres employeurs ont instamment prié la commission d'experts d'adopter la même approche pour d'autres sujets, en particulier en ce qui concerne les conventions n^{os} 87 et 98. Comme le montre le résumé, on constate un changement dans la position de la commission d'experts, qui reflète partiellement les réalités des régimes de réinsertion modernes. Cependant, les développements de l'étude d'ensemble à ce sujet paraissent excessivement complexes, reflétant sans aucun doute les débats intellectuels qui ont eu lieu au sein de la commission d'experts qui a entrepris de revoir sa position. Une explication plus simplifiée est nécessaire afin de proposer aux gouvernements une approche plus claire. L'élément essentiel de ce changement de position réside dans la reconnaissance du fait que le «caractère volontaire» du consentement dans les prisons peut impliquer une foule de facteurs et de conditions se rapprochant d'une relation de travail libre. De l'avis des membres employeurs, en plus des exemples fournis, il existe une forte probabilité que le consentement soit donné librement quand les conditions du travail pénitentiaire privé sont plus avantageuses que celles du travail pénitentiaire institutionnel ou traditionnel.
- 100.** La commission d'experts semble également franchir une nouvelle étape en ce qui concerne la peine alternative de travail d'intérêt général. A cet égard, l'interprétation faite par les experts n'est pas basée sur le texte de la convention n° 29. L'objectif principal de la peine de travail d'intérêt général étant d'effectuer un travail non rémunéré, il importe peu que la personne travaille pour une institution privée ou publique. Dès lors qu'il est prouvé que le travail est exécuté de manière volontaire, celui-ci est autorisé par la convention et le fait que le travail ait été exécuté «dans l'intérêt général», pour une «entité sans but lucratif» ou pour une entité qui fait des profits n'importe pas.
- 101.** La commission d'experts a franchi une nouvelle étape sur la question des prestations de chômage en concluant que l'imposition d'un travail comme condition pour percevoir des prestations de chômage, prestations auxquelles le bénéficiaire avait droit, constitue du travail forcé. Pour les membres employeurs, cette analyse n'est pas fondée sur le texte de la convention n° 29 et marginalise le sujet très grave qu'est le travail forcé. L'imposition ultérieure d'une obligation d'exécuter un travail pendant la recherche d'emploi peut se justifier par la nécessité de contrecarrer les abus et/ou de garantir le financement du système d'assurance chômage. L'assurance chômage peut également prévoir une obligation d'accepter tout travail (même non convenable) comme condition préalable à l'obtention de prestations de chômage. Les critères du «travail convenable» mentionnés par la commission d'experts ne sont pas convaincants et la situation ne peut pas être évaluée sans prendre en compte l'ensemble des circonstances nationales.
- 102.** La commission d'experts a également considéré que l'obligation d'effectuer des heures supplémentaires au-delà de la durée journalière normale de travail peut constituer du travail forcé lorsque le travailleur est menacé de licenciement. Cette interprétation marginalise l'objectif principal du travail forcé. Il s'agit en fait de renforcer la législation nationale relative au temps de travail et au salaire minimum. La raison pour laquelle un individu accepte d'effectuer le travail n'a pas été prise en compte. Si, lorsqu'il accepte un travail, le travailleur sait qu'il peut être amené à effectuer des heures supplémentaires, l'accomplissement de ces heures ne constitue pas du travail forcé.

103. En ce qui concerne la convention n° 105, les membres employeurs ont appuyé l'affirmation de la commission d'experts selon laquelle cet instrument n'a pas pour objet de réglementer la question des grèves en général. Il interdit simplement l'imposition de peines comportant l'obligation de travailler pour avoir participé à une grève légale. En ce qui concerne la participation aux grèves dans les services publics et les services essentiels, la commission d'experts considère que les peines comportant l'obligation de travailler ne peuvent s'appliquer qu'aux «services essentiels au sens strict du terme», c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne. Pour les raisons précédemment évoquées en ce qui concerne les conventions n°s 87 et 98, les membres employeurs ont conclu que la référence aux services essentiels est trop restrictive car elle ne tient pas compte des différents contextes nationaux et contient des développements détaillés sur le droit de grève, qui ne sont expressément prévus dans aucun instrument de l'OIT.

104. Les membres employeurs ont conclu que les conventions n°s 29 et 105 conservent leur importance et leur valeur en tant qu'outils de protection contre toute menace à une relation de travail libre. Elles constituent, par conséquent, les fondements des économies de libre marché. La plupart des problèmes de non-conformité surviennent dans des pays où l'économie de marché n'a toujours pas été mise en œuvre, où la pauvreté constitue un élément important et dans lesquels le fonctionnement des marchés est limité. La commission d'experts devrait cesser d'élargir le champ d'application des conventions pour y inclure ce qu'elle considère être de nouvelles formes de travail forcé, ceci dans la mesure où elle n'est pas un organe normatif. La commission d'experts devrait également examiner les points soulevés lors de cette discussion, notamment la traite des personnes, le travail pénitentiaire privé, les heures supplémentaires, les prestations de chômage et la participation aux grèves, afin de se concentrer sur les problèmes essentiels couverts par ces instruments fondamentaux. Les membres employeurs ont fait observer qu'un protocole à la convention n° 29 n'est pas nécessaire.

***La lutte contre le travail forcé dans le monde moderne
(persistance de formes traditionnelles de travail forcé;
nouvelles tendances et nouveaux phénomènes):
évolution de la législation, meilleure application de la loi,
renforcement des mesures de prévention et de protection,
renforcement de la coopération internationale***

105. Le membre gouvernemental de l'Inde a indiqué qu'une des préoccupations de son pays, qui a ratifié les deux conventions, a toujours été l'abolition de la servitude pour dettes. Un texte de loi l'abolissant a été promulgué en 1976. Il en fait un délit pénal passible de peines pouvant aller jusqu'à trois ans de prison et prévoit la mise en place, au niveau des districts et de leurs subdivisions, de comités de vigilance chargés de dépister la servitude pour dettes. De même, le gouvernement a mis sur pied un programme de réhabilitation qui met à la disposition des administrations des Etats des fonds pour réaliser des études destinées à détecter la servitude pour dettes dans des secteurs sensibles. Grâce à ces interventions du gouvernement central et des gouvernements des Etats, l'incidence de la servitude pour dettes a reculé, passant de plus de 8 000 cas constatés en 1999-2000 à 197 cas en 2006-07. L'orateur a regretté que des cas isolés de servitude pour dettes relevés dans son pays soient montés en épingle par certaines agences et organisations internationales. Il a réitéré la détermination de son gouvernement à éradiquer totalement la servitude pour dettes. Le travail forcé ou obligatoire n'est pas seulement un problème social, c'est aussi un problème économique parce qu'il y a travail forcé lorsque le travailleur n'a pas la possibilité de trouver un autre emploi. L'orateur est persuadé que les possibilités de trouver d'autres emplois vont se multiplier, étant donné que son pays connaît un taux de croissance économique de l'ordre de 9 pour cent et que son gouvernement met en œuvre de vastes

programmes de création d'emplois. A une époque de mondialisation croissante, le facteur déterminant est celui de l'accès des biens et services produits par la main-d'œuvre locale aux marchés internationaux. L'absence de débouchés limite les possibilités d'emploi, et le système de la servitude pour dettes en sera toujours favorisé. L'accès aux marchés est donc une des principales causes de l'écart qui se creuse entre riches et pauvres et qu'évoque l'étude d'ensemble. L'orateur invite instamment l'OIT à contribuer à l'instauration d'un contexte international qui offre de plus larges possibilités à la population active.

106. La membre gouvernementale de la Suède, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède, s'est félicitée de l'étude d'ensemble sur le travail forcé. Elle a précisé que les conventions n^{os} 29 et 105 sont les plus largement ratifiées de tous les instruments de l'OIT, ce qui traduit une volonté générale d'éradiquer le travail forcé. L'étude d'ensemble relève plus d'une centaine de cas de progrès, mais le Directeur général du BIT estimait encore, en juin 2005, à 12,3 millions au moins le nombre des victimes du travail forcé. L'étude d'ensemble note que le travail forcé existe sous l'une ou l'autre forme sur tous les continents, dans pratiquement tous les pays et toutes les économies, mais que le genre de problèmes que suscite cette forme de travail diffère d'une région du monde à l'autre. En Europe et en Amérique du Nord, de plus en plus de personnes sont victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou par le travail. La convention n^o 29 prévoit que les Etats doivent non seulement s'abstenir de recourir au travail forcé ou obligatoire, mais aussi prendre des mesures en vue de son éradication. Ces mesures ne doivent pas être prises isolément, parce que les problèmes ne se cantonnent généralement pas à l'intérieur des frontières d'un seul pays. La complexité du problème requiert un engagement multidimensionnel et intersectoriel à divers échelons et de la part de nombreux acteurs de la société, ainsi que des mesures d'application de la loi efficaces et l'adoption de mesures de prévention et de protection pour lutter contre la traite des personnes. Les pays nordiques ont pris diverses mesures à cet égard. A titre d'exemple, le Conseil des ministres des pays nordiques a donné son accord à un projet axé sur la lutte contre la traite des adolescents. Les gouvernements de ces pays se sont aussi rencontrés pour discuter de plans d'action nationaux en vue d'une coordination de l'approche nationale portant sur la prévention de la traite, les poursuites contre les auteurs et la protection des victimes. L'oratrice déplore que le problème du travail forcé ou obligatoire persiste sous une forme traditionnelle, bien que le monde ait changé depuis l'adoption de la convention n^o 29 en 1930. L'étude d'ensemble a apporté sa contribution au débat en clarifiant des points importants et en favorisant une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des deux conventions. L'oratrice a exhorté les Etats Membres qui ne les ont pas encore ratifiées à le faire et elle a appelé les Etats qui les ont ratifiées à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour appliquer totalement la lettre et l'esprit des conventions.

107. Le membre employeur de l'Australie a déclaré que l'étude d'ensemble était l'occasion idéale d'entamer une discussion en profondeur qui tienne compte de la situation propre à chaque pays. Il se félicite vivement de cette étude qui permet de donner davantage de relief à un problème qui persiste malgré le taux élevé de ratification des conventions s'y rapportant. L'interdiction de toutes les formes de travail forcé est un critère incontournable des droits de l'homme reconnus à l'échelon international. L'étude d'ensemble cite des cas d'esclavage ou de pratiques similaires, de traite des personnes et de servitude pour dettes face auxquels la communauté internationale doit faire montre d'une grande détermination. L'orateur se félicite aussi de la mise en relief dans l'étude d'ensemble du lien existant entre le Protocole de Palerme et la convention n^o 29. Toutefois, le fait d'évoquer des cas marginaux détourne quelque peu l'attention du centre des préoccupations. Il cite à ce propos l'évocation par des membres employeurs de questions comme la privatisation des prisons, le travail pénitentiaire, le travail d'intérêt général, le travail obligatoire comme condition pour percevoir les prestations de l'assurance chômage et les heures supplémentaires obligatoires. S'agissant de ces deux derniers points, l'étude d'ensemble

procède à des distinctions complexes extrêmement discutables. S'il est compréhensible que la commission d'experts ait voulu étudier toutes les formes de travail forcé, son analyse est source de complexité pour les gouvernements et il faut prendre garde de ne pas détourner le sens de la convention. Si on prend par exemple la question des heures supplémentaires, celles-ci relèvent davantage de la durée du travail et des conditions d'emploi que du travail obligatoire, tandis que le travail obligatoire en tant que condition pour recevoir des prestations de chômage traduit la place grandissante accordée aux politiques actives du marché du travail que réclame l'ensemble de la collectivité. Se servir de la convention n° 29 pour opérer des distinctions artificielles de ce type risque d'entamer la confiance du public dans un des principaux organes de l'OIT.

- 108.** Le membre travailleur des Etats-Unis a évoqué la déclaration du gouvernement de son pays relative aux perspectives de ratification de la convention n° 29, mentionnée dans l'étude d'ensemble, selon laquelle cette ratification n'est pas envisagée pour l'instant. Le principal obstacle cité est la crainte, ressentie depuis longtemps, que cette convention puisse être interprétée et appliquée de manière à limiter l'intervention du secteur privé dans le travail pénitentiaire. S'agissant de la privatisation des prisons, selon l'étude d'ensemble plus de 30 Etats américains ont maintenant des textes de loi permettant de sous-traiter la gestion des prisons et 77 000 personnes sont incarcérées dans des prisons gérées par des entreprises à but commercial. Ces chiffres montrent que les prisons privées se multiplient et que le secteur devient extrêmement rentable. Le nombre des cas de travail pénitentiaire dans des prisons privatisées augmente à un rythme alarmant. S'agissant des heures supplémentaires obligatoires, aux Etats-Unis beaucoup de travailleurs sont forcés de faire des heures supplémentaires sous la menace de mesures disciplinaires ou d'une résiliation de leur contrat de travail. Il ne s'agit donc pas d'une relation d'emploi équitable, et la propagation de telles pratiques est préoccupante. Pour l'orateur, la réponse du gouvernement des Etats-Unis sur ces points est inacceptable. Il exhorte le gouvernement de son pays à revoir ses pratiques actuelles en la matière pour s'assurer qu'elles soient conformes à la convention n° 29 et à accélérer la procédure de ratification de ladite convention.
- 109.** Le membre travailleur de la Colombie a rappelé que, historiquement, le concept du travail forcé trouve son origine dans l'esclavage, dans le travail pénitentiaire et d'autres régimes similaires. Il faut maintenant chercher plus loin pour trouver des formes plus sophistiquées de travail forcé, comme celles faisant intervenir le travail précaire sans prestations de sécurité sociale, des durées de travail contraires au droit du travail et des conditions de travail inacceptables. La Commission de la Conférence devrait envisager la mise en place de mécanismes de contrôle visant à empêcher des chefs d'entreprise peu scrupuleux de dissimuler des systèmes de travail forcé ou d'esclavage sous des apparences plus sophistiquées, comme le travail d'emballage de la marchandise pour les clients, dans les grands magasins, où le personnel ne perçoit pas de salaire, de prestations de sécurité sociale ni de rémunération sous aucune forme, si ce n'est les pourboires des clients. L'orateur juge étrange que, alors que les conventions n°s 29 et 105 sont parmi les plus ratifiées, l'emploi précaire, les contrats à courte durée, les contrats fictifs et le travail non déclaré ne respectent pas les droits des travailleurs et constituent une forme de travail forcé. Une collaboration s'impose si on veut éviter que le travail servile s'institutionnalise avec le consentement des autorités, comme dans les ZFE. Le travail des enfants, le travail de la mine, le travail domestique et la servitude pour dettes sont autant de fléaux que l'OIT et la Commission de la Conférence sont appelées à combattre. Dans de nombreuses régions du monde, la classe ouvrière est soumise à des systèmes absurdes qui sapent les relations entre capital et travail dans des conditions inacceptables. De plus, l'OIT elle-même, qui a la charge d'édicter et de contrôler les normes, ne donne pas toujours le meilleur exemple pour ce qui est du travail forcé.

-
- 110.** Le membre gouvernemental de l'Espagne a souligné l'intérêt de l'étude d'ensemble pour ce qui est de la définition du travail forcé à notre époque. Toutefois, l'évocation du travail obligatoire comme condition pour percevoir les prestations de l'assurance chômage soulève des doutes: on voit bien quel est le but recherché, mais la définition laisse à désirer et le paragraphe est confus. Il aurait fallu distinguer les prestations de chômage découlant du versement de cotisations des prestations qui n'y sont pas liées. Alors qu'il ne pourrait être question de travail forcé dans le premier cas, une telle situation pourrait bien exister dans le second, parce que la prestation n'est pas liée au travail mais à un état de besoin fondé sur l'absence de moyens de subsistance. S'agissant du travail effectué sous forme de services minimums essentiels pour la communauté, l'orateur explique qu'en cas de grève ces services ne pourraient en aucune manière être assimilés à du travail forcé en raison de la prééminence du droit de la communauté d'avoir accès à des services essentiels. Sur la question des heures supplémentaires, si celles-ci ne sont pas acceptées de plein gré par le travailleur, elles constituent du travail forcé parce qu'elles compromettent le droit des travailleurs à la santé et, par conséquent, à la vie. Ces deux questions auraient dû faire l'objet d'un examen beaucoup plus précis dans l'étude d'ensemble, parce que la précision terminologique est une exigence à laquelle doivent se soumettre tous les juristes.
- 111.** Le membre travailleur de l'Inde a rappelé que, dans presque tous les pays, des millions de travailleurs sont obligés de proposer leurs services au prix le plus bas qui soit, c'est-à-dire un prix nettement inférieur au salaire minimum officiel, s'ils veulent survivre. Il n'existe pas d'Etat providence digne de ce nom, d'autant plus que, dans une économie mondialisée, les salaires sont déterminés par les forces du marché et les lois de l'offre et de la demande. Le monde du capital entretient une main-d'œuvre excédentaire comme instrument d'une exploitation impitoyable que favorisent incontestablement les pouvoirs publics. On trouve maintenant du travail forcé dans les ménages; ce sont des femmes et des enfants victimes d'une traite qui en fait des domestiques. Il se manifeste aussi chez les travailleurs migrants, dans les usines et dans d'autres établissements. Bien que la convention n° 29 interdise de mettre des détenus à la disposition de personnes privées, d'entreprises ou d'associations, il est maintenant de pratique courante, même dans les pays avancés, de mettre des prisonniers à la disposition d'entreprises privées qui utilisent leur travail. Par ailleurs, le travail forcé des femmes et des enfants est largement répandu dans l'industrie du sexe. Dans nos économies mondialisées, ces formes de travail forcé ou obligatoire touchent des personnes qui sont obligées de vendre leur travail contre leur volonté et au prix de leur dignité. L'OIT doit leur venir en aide en faisant en sorte que ses conventions soient appliquées, malgré l'opposition des protagonistes de la mondialisation qui souhaitent que perdure l'exploitation du système économique.
- 112.** Le membre travailleur de la Côte d'Ivoire a laissé entendre qu'une nouvelle définition du travail forcé s'imposerait peut-être pour les pays du tiers monde, en particulier pour ceux d'Afrique. Les formes de travail forcé varient selon les pays. Elles se réfèrent aux travailleurs forcés à accepter des conditions de salaires ou de travail totalement intolérables, afin de pouvoir survivre. Il se demande si le fait d'accepter sciemment un travail qui ne garantit pas un salaire de subsistance ou de travailler pendant quinze ans sur la base d'un contrat journalier, sans protection sociale et sans pension, ne constitue pas du travail forcé. Les codes du travail en vigueur en Afrique contribuent à la légalisation du travail forcé au nom du développement et de la prospérité des entreprises.
- 113.** Le membre gouvernemental de la République bolivarienne du Venezuela a dit que son gouvernement ne considère pas qu'il suffit de respecter les dispositions des conventions n°s 29 et 105 et qu'il a adopté des mesures qui vont bien au-delà de ces conventions. Les politiques néolibérales appliquées depuis des années dans le monde entier ont engendré des conditions de travail proches du travail forcé. Pour remédier à cette situation, en République bolivarienne du Venezuela, le gouvernement a promulgué de nouvelles lois dans les domaines suivants: stabilité de l'emploi, emploi des handicapés (5 pour cent de

l'effectif), alignement des pensions sur un salaire minimum de 286 dollars des Etats-Unis et suppression des heures supplémentaires obligatoires. L'orateur a exhorté les autres gouvernements du monde à lutter contre l'introduction de politiques néolibérales qui entraînent une surexploitation des travailleurs.

114. Le membre travailleur du Pakistan a fait valoir que le travail forcé est un crime contre l'humanité. Et pourtant, malgré un taux de ratification particulièrement élevé des conventions n^{os} 29 et 105, un fossé sépare toujours le droit de la pratique. Le système du travail forcé trouve son origine dans l'utilisation par les puissances coloniales des populations locales en tant que main-d'œuvre servile. L'orateur met en garde devant le fait que la situation économique actuelle a pour effet de creuser le fossé entre les riches et les pauvres, ces derniers étant mis en état d'infériorité par la restructuration économique et la privation de leurs droits fondamentaux, comme le droit de négocier collectivement et de se défendre par le recours à l'action collective. Les gouvernements doivent manifester leur ferme détermination à éliminer ce mal de la société, notamment par l'adoption de mesures sociales et de peines rigoureuses pour les contrevenants. Une coordination internationale plus étroite s'impose pour lutter contre la traite internationale des travailleurs migrants, notamment par la signature d'accords bilatéraux constructifs qui garantissent aux travailleurs migrants, aux femmes et aux jeunes en particulier, des conditions décentes en matière de durée du travail, de salaires, de sécurité sociale et de santé et de sécurité. Les mesures adoptées pour lutter contre les violations des droits des travailleurs, en particulier sous la forme d'heures supplémentaires obligatoires, devraient prévoir un renforcement des mesures d'inspection du travail, plus spécialement dans les ZFE. Il incombe à l'Etat de faire en sorte que soient réunies les conditions du développement physique, mental et spirituel de la population dans son ensemble. En dépit de l'action que mène l'OIT pour l'élimination du travail forcé, et des efforts tripartites déployés dans son propre pays, davantage doit encore être fait pour éliminer ce fléau.

115. La membre gouvernementale des Etats-Unis a accueilli favorablement cette étude d'ensemble importante et longtemps attendue. Les conventions de l'OIT relatives au travail forcé sont aussi pertinentes et dynamiques aujourd'hui qu'au moment de leur adoption, en dépit des changements significatifs intervenus au cours des dernières décennies et de l'émergence de nouvelles tendances et phénomènes. Bien que d'importants progrès aient été accomplis depuis la dernière étude d'ensemble, en 1979, il est clair que des problèmes subsistent aussi bien dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Elle partage l'avis de la commission d'experts selon lequel des problèmes complexes doivent toujours être résolus pour parvenir à une application intégrale des conventions sur le travail forcé et espère que l'étude d'ensemble puisse contribuer à ce que celles-ci soient à la fois mieux connues et mieux comprises. Toutefois, l'oratrice ne partage pas le point de vue selon lequel un protocole doit être adopté dans le but d'abroger les dispositions transitoires dépassées de la convention n^o 29. Comme la commission d'experts l'a observé, ces dispositions ne sont presque jamais invoquées à titre de justification pour maintenir le travail forcé ou obligatoire. Un tel protocole ne justifierait pas le coût important qu'il impliquerait, en temps et en argent, compte tenu de ses effets limités. Comme la commission d'experts l'a indiqué, la traite constitue le problème le plus important du XXI^e siècle au regard de la convention n^o 29. Les Etats-Unis montrent l'exemple au monde entier en matière de lutte contre la traite des personnes, que ce soit en termes de protection, de poursuites ou de prévention. La législation des Etats-Unis prévoit une action très diversifiée, à la fois aux plans national et international, pour faire connaître le problème, poursuivre les délinquants et assister les victimes. Il existe d'autres cas épouvantables de travail forcé qui constituent autant d'atteintes à la dignité humaine. Les pays concernés doivent demander une aide internationale pour trouver des alternatives acceptables et s'assurer que toutes les personnes placées sous leur juridiction puissent se voir reconnaître le droit fondamental et inaliénable à la protection contre le travail forcé. La commission d'experts a noté que, dans les rares cas où la convention n^o 29 n'a pas été

ratifiée, les raisons avancées tiennent apparemment davantage à la portée des exceptions prévues dans cet instrument qu'au droit fondamental qu'elle tend à protéger. Ainsi, alors que les Etats-Unis ont ratifié la convention n° 105, l'examen de la ratification de la convention n° 29 a été suspendu en raison de préoccupations concernant son impact sur les pratiques de travail pénitentiaire impliquant le secteur privé. L'oratrice s'est dite heureuse du fait que la commission d'experts ait examiné aussi attentivement de nombreux problèmes importants concernant les prisons et le travail pénitentiaire privatisés, en tenant compte des opinions et commentaires exprimés précédemment par les membres de cette commission. Un certain nombre de pays ont récemment pris des mesures modestes vers une privatisation des opérations pénitentiaires dans le but de gérer les frais tout en continuant d'offrir des services de réinsertion et des possibilités d'emploi qui puissent aider les détenus à préparer leur retour à la vie active après leur libération. Il faut se féliciter de ce que la commission d'experts ait à présent admis que les prisons et le travail pénitentiaire privatisés ne sont pas nécessairement incompatibles avec la convention n° 29. La question cruciale en matière de travail forcé est manifestement celle de la liberté du consentement. La commission d'experts a donné un critère général utile sur cette question: le fait que le travail lui-même soit ou non accompli dans des conditions qui se rapprochent d'une relation de travail libre ainsi que des facteurs plus spécifiques qui peuvent être pris en considération. L'oratrice a accueilli favorablement l'avis donné sur l'interaction entre les facteurs qui aident à attester du caractère libre et éclairé du consentement donné et, partant, de la compatibilité avec la convention.

116. La membre travailleuse de la France a insisté sur un des deux phénomènes nouveaux signalés par la présidente de la commission d'experts, à savoir le travail obligatoire en tant que condition pour percevoir des prestations de chômage. Cette tendance, qui se développe dans le cadre de politiques dites «actives» de l'emploi, se heurte à des principes de l'OIT de plusieurs façons. Dans les régimes où le versement des prestations de chômage est la conséquence de cotisations antérieures, la suppression des prestations dues constitue bien une peine au sens de la convention n° 29. Dans son raisonnement, la commission d'experts se réfère à la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, dans laquelle figure la notion d'emploi convenable. Cette notion pose la limite entre travail effectué de plein gré et travail obligatoire. Les prestations d'assurance chômage constituent un droit du travailleur à retrouver le plus rapidement possible un emploi convenable, c'est-à-dire un emploi qui tienne compte de ses préférences personnelles et de ses prétentions salariales. L'obligation d'accepter un travail qui ne correspond pas à ces critères est non seulement un obstacle à la recherche d'un emploi convenable, mais surtout une forme de travail forcé interdit par la convention n° 29. La notion d'emploi librement choisi qui figure dans la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, fait écho à la notion d'offre de plein gré de la convention n° 29. Comme le souligne la commission d'experts, tous les emplois ne sont pas convenables, tous les salaires ne sont pas convenables. Le versement d'un salaire minuscule n'est pas la preuve du caractère librement choisi de l'emploi. Dans un autre contexte, les plaintes actuellement recueillies par le bureau de liaison de l'OIT à Yangon illustrent cette distinction. Dans le traitement des plaintes, le bureau considère que le non-versement d'un salaire pour un travail est une preuve *prima facie* de travail forcé. Mais, inversement, le versement d'un salaire minime pour un travail n'est pas considéré comme une preuve *prima facie* de l'inexistence d'un travail forcé.

117. La membre gouvernementale de la République de Corée a remercié la commission d'experts pour l'étude d'ensemble détaillée, qui offre une ligne directrice à tous les Etats Membres. La République de Corée n'a pas ratifié les conventions sur le travail forcé en raison de l'existence d'un service militaire obligatoire rendu nécessaire par la situation de conflit avec la République populaire démocratique de Corée, une puissance nucléaire. Aux yeux du gouvernement coréen, le service militaire obligatoire doit rester en dehors du champ d'application des conventions sur le travail forcé. Le gouvernement de la

République de Corée est parfaitement conscient de l'importance des conventions fondamentales et poursuivra ses efforts en vue d'aligner davantage sa législation et sa pratique sur les normes internationales du travail.

- 118.** Le membre travailleur du Guatemala a souligné qu'il était honteux que, soixante-quinze ans après l'adoption de la convention n° 29 et cinquante ans après celle de la convention n° 105, des formes de travail forcé proches de l'esclavage persistent dans différents secteurs, semblables à celles qui régnaient dans les camps de concentration, comme c'est le cas par exemple dans les zones franches dans le secteur textile. Les travailleurs n'y sont pas traités comme des êtres humains et ils n'y ont pas le droit de veiller à leurs besoins. Les travailleuses sont soumises à des tests de grossesse et on leur fait prendre des médicaments contre le sommeil de façon à les soumettre à des horaires abusifs. Quand les usines ferment, les travailleurs se retrouvent dans une confusion totale, sans allocation d'aucune sorte. Un autre exemple est la situation des chauffeurs de poids lourds et, dans certains cas, des chauffeurs de transports urbains, ainsi que des gardiens de prison, dont les conditions de travail se rapprochent de l'esclavage. La même chose s'applique à la police nationale, dont le personnel est exploité de façon lamentable. Il est nécessaire d'attirer l'attention sur ce genre de travail, assimilable par sa nature à du travail forcé.
- 119.** Le membre gouvernemental de la France a souligné la qualité de l'étude d'ensemble, qui offre une analyse comparée des évolutions du droit et de la pratique des Etats Membres de l'OIT en matière de travail forcé. Agir pour renforcer la lutte contre le travail forcé, sous toutes ses formes, est une préoccupation constante du gouvernement français. La France, qui a ratifié les deux conventions relatives au travail forcé, figure au nombre des pays qui, en plus d'une législation pénale prévoyant des sanctions en cas d'imposition d'un travail forcé ou obligatoire, ont prévu des dispositions spécifiques visant à sanctionner certains types de travail forcé. La loi du 18 mars 2003 a érigé la traite des personnes en infraction autonome et instauré deux nouvelles infractions dans le but de protéger les personnes particulièrement vulnérables, notamment les étrangers, contre le risque d'être employées et hébergées dans des conditions contraires à la dignité humaine. Il faut souligner que la preuve de l'existence d'une situation de travail forcé a été singulièrement simplifiée, puisqu'il suffit de prouver la connaissance par l'employeur de l'état de dépendance du travailleur forcé. Enfin, les peines relatives au travail forcé ont été alourdies et une circonstance aggravante tenant à la minorité de la victime a été instaurée.
- 120.** Le membre travailleur du Maroc a félicité la commission d'experts pour son étude d'ensemble. La définition traditionnelle du travail forcé ne tient pas compte de certaines formes émergentes de travail forcé. Il a donné l'exemple des travailleurs temporaires dans son propre pays, obligés de passer d'un travail temporaire à un autre, en raison de leur indigence extrême. Il en est de même des travailleurs étrangers, dont les passeports sont confisqués dans certains riches pays arabes et qui travaillent dans des conditions se rapprochant de l'esclavage. Selon lui, une libéralisation et une globalisation débridées ont indubitablement fait apparaître de nouvelles formes de travail forcé. La ratification des conventions ne suffit plus. Seul un renforcement des mécanismes de contrôle pourra mettre fin au travail forcé.
- 121.** La membre gouvernementale du Portugal a félicité la commission d'experts pour son étude d'ensemble, qui donne l'alerte concernant l'émergence de nouvelles formes de travail forcé. La pauvreté est à l'origine de ces formes de travail forcé. Une des premières mesures à prendre pour combattre le travail forcé est la création d'emplois décents. L'éradication de la pauvreté est un des objectifs du Millénaire pour le développement et l'OIT a un rôle majeur à jouer pour aider à mettre en œuvre les conditions socio-économiques permettant la création d'emplois productifs et librement choisis, conformément à la convention n° 122. Pour atteindre des conditions de travail décentes, il est nécessaire de respecter les droits du travail fondamentaux, la liberté syndicale et la négociation collective. En ce qui concerne

le travail dans les prisons, l'oratrice a indiqué que sa délégation était d'accord avec l'obligation du consentement à travailler dans les entreprises privées, mais qu'il était aussi nécessaire d'ajouter que le travail doit être décent et effectué dans des conditions se rapprochant de celles des travailleurs libres.

- 122.** Le membre travailleur de la Tunisie a félicité la commission d'experts pour son étude d'ensemble sur le travail forcé. Le travail forcé constitue une violation flagrante du niveau d'humanité le plus élémentaire, ainsi qu'un crime contre les travailleurs du monde entier. Il est en effet étrange de discuter du travail forcé dans sa conception traditionnelle au sein de cette commission, dans un monde où la justice sociale et la liberté de choix se sont prétendument imposées. Ceci est d'autant plus vrai que, dans certains pays, le gouvernement impose certaines formes spécifiques de travail. Le problème va plus loin que le simple fait d'aborder la question du travail forcé. C'est la question des bons choix économiques qui est en jeu, de façon à alléger la souffrance des travailleurs. Le travail forcé, sous toutes ses formes, empêche de faire des choix. Les choix disponibles doivent être accrus par les partenaires sociaux à travers l'approfondissement du dialogue social et l'harmonisation du bien-être économique et social. L'orateur a appelé à un plus grand respect envers l'humanité et à une plus grande liberté de choix.
- 123.** La membre gouvernementale du Liban a souligné que cette étude d'ensemble de la commission d'experts sur les conventions n^{os} 29 et 105 est la quatrième. Cependant, il semble que chaque étude d'ensemble fasse apparaître de nouvelles formes de travail forcé, plus particulièrement en ce qui concerne la convention n^o 29. En raison des développements économiques consécutifs, il est à se demander si les changements qui pourraient survenir dans l'avenir dans le domaine du travail auront une incidence sur la notion de travail forcé et élargiront encore sa définition, telle qu'elle ressort des deux conventions. D'où l'importance des études d'ensemble pour clarifier les dispositions des conventions. Afin de permettre aux pays de connaître le vrai sens des dispositions des conventions, il serait préférable, et plus utile, que les études s'effectuent peu après l'adoption des conventions. Ceci permettrait d'ailleurs une meilleure mise en œuvre. En outre, l'étude d'ensemble, qui contient un grand nombre d'analyses et de clarifications, amène à poser la question de savoir s'il serait approprié de codifier la notion de travail forcé dans un protocole additionnel à la convention n^o 29 ou à la convention n^o 105. Dans la mesure où l'étude d'ensemble démontre que certaines dispositions de ces conventions prêtent à plusieurs interprétations, une autre solution serait l'adoption d'une annexe qui expliquerait les dispositions des conventions. Il faut rappeler que les dispositions de ces deux conventions, lesquelles sont déjà ratifiées par le Liban, sont quelque peu ambiguës, ce qui n'est pas le cas pour d'autres conventions de l'OIT. Par conséquent, elles doivent être constamment interprétées par des juristes et des juges, et leur mise en œuvre nécessite le recours à plusieurs lois nationales et, en parallèle, à des conventions internationales pertinentes. Bien que l'étude d'ensemble constate des progrès réalisés en matière d'adoption de législations donnant effet aux dispositions de ces deux conventions dans les pays Membres, ce qui importe est leur application. Une meilleure application requiert une clarté dans les textes et une formation des organes responsables de celle-ci. D'où l'importance de séminaires et de la sensibilisation sur les dispositions des conventions n^{os} 29 et 105, ainsi que sur les dispositions d'autres conventions pertinentes et celles du Protocole de Palerme, mentionnés dans l'étude d'ensemble. D'autre part, l'étude d'ensemble démontre un lien entre les conventions n^{os} 29 et 105 et les dispositions d'autres conventions de l'OIT, telles les conventions n^{os} 87, 98, 122 et 182, ce qui démontre l'utilité d'examiner les conventions avec une approche intégrée. Enfin, l'oratrice a indiqué que le Liban a ratifié le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer. En outre, le Liban a constitué une Commission de gestion

nationale multipartite pour mettre en œuvre des projets visant la protection des travailleuses migrantes qui travaillent comme domestiques, à laquelle l'OIT participe.

124. Le membre gouvernemental du Maroc a indiqué que le choix du sujet de l'étude d'ensemble était en étroite relation avec les profonds changements économiques actuels engendrés par la mondialisation et que ces changements économiques avaient fait naître de nouvelles formes de travail forcé. Le Maroc a ratifié les conventions n^{os} 29 et 105 et a adopté un nouveau Code du travail. Les dispositions de ces deux conventions ont été transposées dans la législation sociale, laquelle prévoit maintenant des peines plus lourdes en cas de recours au travail forcé par les employeurs. En ce qui concerne le travail des enfants, un âge minimum d'admission à l'emploi a été fixé dans le Code du travail et une certaine flexibilité y a été introduite, notamment en ce qui concerne les contrats de travail à durée déterminée, avec l'accord de toutes les parties. Ces contrats sont conclus entre l'employeur et le travailleur et, dans certains cas, tiennent compte de tous les droits socio-économiques du travailleur tels que le salaire et la durée du travail. Enfin, le Maroc entretient une bonne collaboration avec le BIT pour, d'une part, améliorer la législation et, d'autre part, améliorer le contrôle de manière à garantir une application effective et globale des dispositions législatives pertinentes.

125. Le membre travailleur du Royaume-Uni a souligné que, au moment où l'on célèbre le bicentenaire de l'abolition du commerce transatlantique des esclaves, des millions de personnes demeurent victimes de l'esclavage moderne. Il a fait observer que l'abolition n'est pas uniquement le fait de personnalités telles que William Wilberforce; les esclaves eux-mêmes ont été collectivement les acteurs de leur propre libération. Après avoir rappelé les révoltes d'esclaves du passé, l'orateur a déclaré qu'aujourd'hui des travailleurs de fours à briques criblés de dettes en Asie du Sud – les Kamaiya, au Népal – contribuent à l'organisation de la lutte pour leur propre liberté. Il a insisté sur le fait que la liberté syndicale constitue une arme capitale, étant donné que le travail forcé sévit principalement dans les secteurs informels de l'économie, où la législation nationale ne s'applique pas. Il est dès lors primordial de continuer à créer des syndicats dans les secteurs où le travail forcé est répandu, tels que l'agriculture, les services domestiques, les fours à brique, l'industrie du sexe et les zones franches, dans lesquelles règne l'imposition d'heures supplémentaires excessives. Cependant, l'organisation de syndicats dans ces secteurs est continuellement entravée par des gouvernements qui manquent à leur obligation de garantir le droit humain et universel de tous les travailleurs, sans distinction, à la liberté syndicale. En 2005, le Conseil d'administration a approuvé un plan d'action visant à constituer une alliance mondiale contre le travail forcé, avec pour objectif l'éradication du travail forcé d'ici à 2015. Dans ce cadre, la Confédération syndicale internationale (CSI), en coopération avec l'OIT, établit une alliance des travailleurs contre le travail forcé et la traite. Par ailleurs, les centrales syndicales nationales et les fédérations de syndicats doivent participer au combat contre la traite des enfants, une des toutes premières priorités de la Marche mondiale contre le travail des enfants. L'orateur a accueilli favorablement la décision du gouvernement du Royaume-Uni de ratifier la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (Varsovie, 2005). Bien que les travailleurs victimes de la traite puissent être déplacés à travers les frontières, les caractéristiques essentielles de la traite sont la tromperie et la contrainte. La bataille contre la traite en tant que telle ne pourra être gagnée tant que les politiques publiques feront l'amalgame entre traite et migration. Les travailleurs victimes de la traite doivent être considérés comme des victimes nécessitant une protection et non comme des immigrants clandestins à expulser. Les droits humains fondamentaux au travail ne peuvent pas dépendre du statut migratoire de la personne. L'orateur a salué la modification intervenue dans la législation de son pays visant à ouvrir un itinéraire de sortie aux travailleurs domestiques migrants victimes d'abus et a recommandé instamment au gouvernement de ne pas faire marche arrière dans ce domaine. Il est à espérer que le gouvernement accepte l'autorité des organes de contrôle de l'OIT ainsi que leurs conclusions concernant le travail

pénitentiaire. Tout en reconnaissant que l'existence de perspectives touchant à l'éducation et à la formation professionnelle pour les détenus est la clé de la réinsertion sociale, un tel travail doit être effectué dans le respect des critères posés par la commission d'experts. Il a espéré pouvoir étudier la possibilité de mettre en place des projets pilotes – avec l'administration pénitentiaire, les syndicats concernés et les entreprises de l'Initiative pour un commerce éthique – afin de démontrer la possibilité de respecter ces critères dans la pratique. L'orateur a insisté sur sa grande préoccupation face à la situation des droits humains des détenus soumis au travail forcé dans les prisons d'Etat, prisonniers politiques pour la plupart, dont des enfants, emprisonnés en vue d'une «rééducation par le travail». Qu'ils aient ou non été déclarés coupables conformément à la loi, un tel travail est toujours contraire à la convention n° 105, en particulier lorsqu'il est imposé à titre de punition pour de prétendus crimes politiques. Enfin, l'orateur a demandé davantage de clarté ainsi que des garanties concernant le recrutement d'enfants et d'adolescents de moins de 18 ans dans les forces armées, couvert par la convention n° 182. Il est préoccupant que des adolescents, possédant souvent un très faible niveau d'instruction, se portent volontaires pour servir dans les forces armées sans avoir été clairement et pleinement informés sur leurs obligations contractuelles complexes, et se retrouvent par conséquent dans l'impossibilité de quitter leur emploi en donnant un préavis raisonnable.

Perspectives de ratification

- 126.** Les membres employeurs et travailleurs, ainsi que plusieurs autres orateurs, se sont félicités du fort taux de ratification des deux conventions sur le travail forcé. Les membres travailleurs et certains autres orateurs ont encouragé les quelques pays qui n'ont pas encore ratifié ces conventions à le faire le plus rapidement possible.
- 127.** La membre gouvernementale des Etats-Unis a rappelé que, dans l'étude d'ensemble, la commission d'experts note qu'il semble que, dans les rares cas où la convention n° 29 n'a pas été ratifiée, les raisons avancées tiennent apparemment davantage à la portée des exceptions prévues dans cet instrument qu'au droit fondamental qu'elle tend à protéger. Ainsi, bien que les Etats-Unis aient ratifié la convention n° 105, la ratification de la convention n° 29 a été suspendue dans la mesure où il existe des préoccupations face à l'impact qu'une telle ratification pourrait avoir sur les différentes formes de travail pénitentiaire impliquant le secteur privé. L'oratrice s'est dite satisfaite du fait que la commission d'experts a examiné attentivement plusieurs questions importantes qui entourent la privatisation des prisons et du travail pénitentiaire, en tenant compte des points de vue et des commentaires précédemment exprimés par les membres de cette commission.
- 128.** Le membre travailleur des Etats-Unis a noté la déclaration du gouvernement mentionnée dans l'étude d'ensemble selon laquelle la ratification de la convention n° 29 n'est pas actuellement envisagée. Le principal obstacle à la ratification est lié à la constante préoccupation que la convention pourrait être interprétée et appliquée de manière à limiter la mesure dans laquelle le secteur privé pourrait intervenir dans le travail pénitentiaire. L'orateur a instamment prié son gouvernement de revoir la pratique existante de manière à assurer la conformité avec la convention n° 29 et à s'orienter rapidement vers sa ratification.
- 129.** La membre gouvernementale de la République de Corée a indiqué que la République de Corée n'a pas ratifié les conventions sur le travail forcé en raison de l'existence du service militaire obligatoire, service qui s'est révélé nécessaire en raison de la situation conflictuelle avec la République populaire démocratique de Corée, puissance nucléaire. Le gouvernement considère que le service militaire obligatoire devrait rester en dehors du champ d'application des conventions sur le travail forcé. Pleinement conscient de l'importance des conventions fondamentales, le gouvernement continuera de déployer tous

les efforts pour mettre sa loi et sa pratique en conformité avec les normes internationales du travail.

Remarques finales

- 130.** Les membres employeurs ont fait valoir que les conventions n^{os} 29 et 105 conservent toute leur pertinence et leur dynamisme face aux menaces qui pèsent sur la libre relation d'emploi. Elles sont toutes les deux de véritables piliers des économies fondées sur le libre marché. De nombreuses situations de travail forcé existent dans les pays dans lesquels la liberté du marché n'est pas garantie. Il a été fait référence à un large éventail de situations dans l'étude d'ensemble. D'une part, l'étude a montré la persistance des formes traditionnelles du travail forcé: esclavage, servitude pour dettes, séquelles de l'esclavage et travail domestique dans des conditions semblables à l'esclavage. Toutefois, actuellement, les formes traditionnelles de travail forcé semblent être liées à l'immigration illégale et à la traite des personnes. D'autre part, l'étude d'ensemble a évoqué de nouvelles tendances, notamment la privatisation et la décentralisation de la gestion pénitentiaire, la diversification des sanctions pénales, les prestations de chômage et l'obligation d'effectuer des heures supplémentaires. Il aurait été souhaitable que l'étude d'ensemble adopte une approche permettant de déterminer l'importance respective de ces nouveaux phénomènes, en les situant dans leur contexte, de manière à ne pas créer de confusion avec les formes traditionnelles de travail forcé. Le risque serait de faire passer à l'arrière-plan les progrès accomplis dans ce domaine. Les formes traditionnelles de travail forcé ne devraient pas être minimisées. Les conventions n^{os} 29 et 105 sont fondamentales et concernent les formes les plus graves et les plus inacceptables de travail forcé, raison pour laquelle leur autorité ne doit pas être sapée. Les discussions ont révélé l'existence d'autres éléments importants liés à de nouvelles situations (pauvreté extrême, faiblesse institutionnelle, désinformation et manque de développement dû à l'éducation, à des éléments culturels et à certaines traditions), mais certaines interprétations sont également allées au-delà de l'esprit et de la lettre des conventions. Pour conclure, les membres employeurs se sont félicités de la qualité du débat et de l'analyse présentée dans l'étude d'ensemble, et ont réaffirmé leur volonté de renforcer et non d'affaiblir le caractère fondamental des conventions n^{os} 29 et 105.
- 131.** Les membres travailleurs ont souhaité répondre à certains des principaux points soulevés pendant la discussion et ont réitéré certaines de leurs préoccupations essentielles en ce qui concerne la réalité des pratiques de travail forcé dans ses formes actuelles, en mettant l'accent sur les mesures nécessaires pour assurer le respect des conventions et garantir la justice sociale, la réduction de la pauvreté, la dignité humaine et le travail décent. Les nouvelles formes émergentes de travail forcé, notamment le travail pénitentiaire, les dispositions liées aux prestations de chômage et les heures supplémentaires non rémunérées, ne diminuent en rien l'importance de la convention n^o 29. Toutefois, la nature, la portée et l'ampleur des pratiques modernes de travail forcé pourraient nécessiter l'actualisation du droit et de la pratique aux niveaux national et international. Certains groupes plus vulnérables, en particulier les femmes, les enfants, le personnel de maison, les travailleurs migrants et les personnes victimes de la traite, ont besoin de mesures plus dynamiques pour assurer leur protection. Au nombre de ces mesures figurent l'accès aux procédures judiciaires et la possibilité d'obtenir réparation, ce qui est souvent refusé à ces groupes. De plus, une approche transnationale est essentielle pour établir la justice sociale. Pour conclure, il est essentiel d'obtenir un niveau élevé de ratification des conventions sur le travail forcé, et les quelques pays qui n'ont pas encore ratifié ces conventions doivent être encouragés à le faire le plus tôt possible. Tous les pays doivent également adopter des mesures efficaces et spécifiques pour parvenir à une mise en œuvre complète des instruments en vigueur.

132. S'agissant de l'étude d'ensemble sur l'éradication du travail forcé, la présidente de la commission d'experts a rappelé que la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, sont les instruments les plus largement ratifiés de tous ceux de l'OIT et que la commission d'experts a constaté des améliorations considérables dans leur application au fil des ans. Mais l'étude d'ensemble relève en même temps qu'il continue à exister des séquelles de l'esclavage et d'autres pratiques similaires dans certains pays. Ces pratiques sont parfois liées à des enlèvements dans le contexte de conflits armés. Elles prennent aussi de temps en temps la forme de «pièges» pour les gens qui sont victimes de servitude pour dettes, de traite à des fins d'exploitation sexuelle ou de leur travail. L'oratrice a attiré l'attention de la Commission de la Conférence sur certaines formes émergentes de travail forcé qui ont pris une importance croissante en raison des effets combinés de la mondialisation, des changements économiques et sociaux, de l'écart croissant entre les riches et les pauvres, des changements sur le marché du travail et de la mobilité accrue des populations. Au nombre de ces nouvelles formes de travail forcé figurent différents types de service national obligatoire, la condamnation à des peines de travail d'intérêt général, l'imposition d'heures supplémentaires sous peine de sanctions, et les questions liées à la privatisation des prisons et au recrutement de détenus ou à leur mise à disposition afin qu'ils travaillent pour des entités privées. La commission d'experts a recouru à de multiples sources d'informations pour évaluer le respect des conventions sur le travail forcé et elle a constaté qu'il y a encore bon nombre de questions à résoudre. La commission d'experts espère que l'étude va contribuer à faire mieux comprendre et appliquer les conventions afin que les Etats Membres mettent en œuvre leurs dispositions et afin d'aider les partenaires sociaux à bien se rendre compte de la portée de l'application des conventions.

133. La présidente de la commission d'experts a répondu à un commentaire formulé pendant la discussion sur l'étude d'ensemble considérant que la commission d'experts avait étendu le champ d'application de la convention n° 29 de manière inappropriée et, de ce fait, affaibli l'objectif de la convention. Les conventions doivent être interprétées en tenant compte de leurs termes et objectifs dans la mesure où elles sont des instruments vivants qui ne doivent pas être uniquement interprétés à la lumière des conditions existantes au moment de leur adoption. Les conventions sur le travail forcé protègent des droits fondamentaux. La convention n° 29 donne à son article 2, paragraphe 1, la définition du travail forcé. Si les situations qui constituent des violations de ces conventions peuvent revêtir un caractère plus ou moins grave, elles n'en demeurent pas moins des violations. Il est nécessaire, en cas d'allégation d'utilisation de travail forcé, de prendre en considération toutes les circonstances, et notamment la gravité et l'ampleur de l'exploitation alléguée. La commission devra tenir compte, dans tous les cas, des termes et des objectifs des conventions.

D. Rapport du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART)

134. Les membres employeurs ont noté que la tâche du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART) était d'examiner les rapports envoyés sur l'application des Recommandations de 1966 et 1997 par des gouvernements, des organisations nationales représentant le personnel enseignant et leurs employeurs, par l'OIT et l'UNESCO et par des organisations intergouvernementales ou non gouvernementales pertinentes. Le Comité communique alors ses conclusions à l'OIT et à l'UNESCO, afin qu'elles puissent agir en conséquence. Le rapport du CEART est soumis par le Conseil d'administration à la Commission de la Conférence tous les trois ans. La dernière soumission a eu lieu en 2004. Même si le mandat de la Commission de la Conférence résultant de l'article 7 du Règlement de la Conférence

ne couvre pas cette question, la commission accepte, à titre exceptionnel, d'examiner ce rapport au regard de l'importance grandissante et fondamentale du secteur de l'éducation pour améliorer la productivité et les normes du travail dans leur ensemble. Sans la meilleure éducation et la meilleure formation possible, l'avenir risque d'être encore plus compromis.

- 135.** Les membres actuels du CEART sont tous issus, à une exception près, de la profession enseignante. Ils offrent des connaissances approfondies sur cette profession et sur les exigences requises pour une bonne éducation, mais cette composition n'est pas nécessairement idéale pour permettre une discussion objective basée sur les principes d'impartialité et d'indépendance. Dans le but de renforcer le CEART et de permettre une meilleure connexion de son travail avec la communauté et le secteur privé, les membres employeurs suggèrent que le Comité élargisse sa composition de manière à inclure en son sein des experts issus d'autres segments de la société, y compris d'entreprises. L'importance des enseignants dans le système éducatif ne saurait être exagérée. D'autres partenaires sont également cruciaux, et notamment les parents dont la tâche est de s'assurer que leurs enfants reçoivent une bonne éducation. De plus, les employeurs ont un rôle important à jouer pour assurer la mise en place d'un dialogue social dans ce secteur. Ils peuvent plus particulièrement, lorsque les étudiants passent de l'école à la formation, donner des informations de première main sur les qualifications recherchées dans le contexte d'une relation d'emploi. Même si, au sens large du terme, un dialogue social efficace implique la participation des enseignants dans le processus de prise de décisions, cela ne doit pas être interprété comme signifiant que les décisions ne peuvent être prises qu'avec le plein accord des enseignants. Dans un Etat démocratique, bien que le dialogue social puisse, au stade préliminaire du processus décisionnel, visiblement influencer les décisions politiques, les décisions fondamentales, y compris dans le domaine de l'éducation, ne peuvent être prises que par l'organe parlementaire librement élu.
- 136.** Le rapport fait des recommandations sur diverses questions abordées dans les Recommandations de 1966 et 1997. Les membres employeurs sont d'accord avec la plupart de ces recommandations, et notamment en ce qui concerne la formation des enseignants, l'Education pour tous, le VIH/SIDA et son impact sur le personnel enseignant. Ils émettent des réserves sur deux points concernant la féminisation et l'enseignement supérieur. Le rapport énonce (paragr. 55) que la féminisation de la profession se poursuit dans la plupart des régions. Cela contraste avec les observations des paragraphes 91 à 93 qui dépeignent une situation plus nuancée. Le paragraphe 92 du rapport insiste, par exemple, sur les effets positifs des enseignantes sur l'éducation des filles et des jeunes filles. Mais, lorsque la «féminisation» existe, cela peut en fait simplement refléter l'intérêt particulier ou la préférence des femmes à enseigner à l'école primaire plutôt que d'exercer dans l'enseignement secondaire ou à des postes administratifs. De plus, il n'existe pas de preuves de discrimination contre les hommes dans l'accès à la profession enseignante. Le rapport (paragr. 115-118) exprime ensuite sa préoccupation en ce qui concerne les universités qui adoptent, pour la gestion de l'enseignement supérieur, des modèles économiques en plus des approches académiques traditionnelles. La mondialisation est tenue pour responsable avec comme conséquence l'affaiblissement des mécanismes de gestion collégiale et un excès de surveillance administrative affectant les notions traditionnelles de liberté académique et de liberté de parole. Par conséquent, le rapport semble trouver des contradictions entre les activités économiques et les fonctions académiques des universités, contradictions qui n'existent pas dans la réalité. Les universités doivent bien sûr avoir leur indépendance mais elles ne doivent pas se situer en dehors des réalités économiques. En conclusion, même si le temps disponible pour la discussion du rapport du CEART limite le nombre de contributions des membres de la Commission de la Conférence, cela ne doit pas être pris comme un signe de désintérêt. Le rapport constitue une base importante pour l'examen de l'enseignement, lui-même crucial pour le futur développement des individus et des sociétés.

-
- 137.** Les membres travailleurs ont fait observer que le rapport de la neuvième session du CEART servait à rappeler l'importance de l'application des Recommandations de 1966 et 1997 concernant le personnel enseignant. Une fois encore, ce rapport souligne le fossé existant entre les déclarations et la réalité. Chacun réaffirme le rôle essentiel de l'éducation et de la formation, certains gouvernements allant même jusqu'à déclarer qu'ils ne connaissent que trois mots: «éducation, éducation, éducation». Dans le même temps, la pénurie d'enseignants s'aggrave. Dans certains cas et dans certaines régions, celle-ci atteint parfois 30 pour cent. Le phénomène est accentué en raison des migrations croissantes d'enseignants vers d'autres régions et d'autres secteurs plus rémunérateurs ou du fait des ravages du SIDA, ravages qui ont bien souvent lieu dans les régions les plus affectées par la pénurie. Le manque d'enseignants constitue sans nul doute le principal obstacle pour atteindre l'objectif d'Education pour tous (EPT). Malheureusement, comme l'indique le rapport, cette tendance ne va pas s'inverser immédiatement. Une des raisons principales est la lente mais constante détérioration des conditions de travail des enseignants, marquées par l'érosion de leurs niveaux de rémunération, de la stabilité de leur emploi ainsi que de leur participation à l'élaboration de la politique de l'éducation. Une autre raison tient à la déqualification de la profession mise en évidence par le recrutement d'enseignants non formés et le recours à du personnel enseignant sous contrat temporaire ou à temps partiel. Enfin, la contribution des femmes, en particulier au niveau de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur, reste insuffisamment reconnue. Il n'est pas surprenant que le corps enseignant estime généralement que ses efforts ne sont pas récompensés.
- 138.** L'aspect le plus préoccupant du rapport est l'existence du sentiment selon lequel il n'y aurait eu aucune ou très peu d'améliorations. Il y a trois ans, le rapport de la huitième session estimait que la pénurie s'élevait à 15 millions d'enseignants alors que le présent rapport estime que quelque 18 millions d'enseignants seront nécessaires d'ici à 2015 pour atteindre l'objectif de l'enseignement primaire universel, prôné par l'EPT. Ce chiffre parle de lui-même. Les membres travailleurs sont d'accord avec les membres employeurs sur l'importance cruciale de l'éducation et de la formation pour l'avenir des individus et des sociétés. Pourtant, les causes sous-jacentes de la pénurie d'enseignants, liées aussi bien aux questions du financement de l'éducation qu'aux menaces pesant sur les libertés académiques dans l'enseignement supérieur et à la participation des enseignants dans la prise de décisions, restent majoritairement des obstacles à l'accès à une éducation de qualité.
- 139.** Le représentant de l'Internationale de l'éducation (IE) a rappelé que la Commission de la Conférence examine le rapport du CEART une fois tous les trois ans. Ce rapport établit un bilan de l'application des deux Recommandations internationales concernant le personnel enseignant de l'école maternelle à l'université. Ces textes constituent une référence de base importante pour les dizaines de millions de femmes et d'hommes qui enseignent à travers le monde. Ils sont liés avec les principes fondamentaux contenus dans les conventions adoptées par l'OIT dont l'application doit être suivie par la Commission de la Conférence. Le CEART est le seul organe conjoint, sous l'égide de deux agences spécialisées du système des Nations Unies, soutenu activement par les enseignants. Sa neuvième session s'est tenue en octobre et novembre 2006, quarante ans après l'adoption de la Recommandation de 1966 et presque dix ans après l'adoption de la Recommandation de 1997. En adoptant ces Recommandations, les gouvernements ont reconnu l'importance de disposer d'enseignants hautement qualifiés et formés pour préparer, dans les meilleures conditions possibles, les futurs travailleurs et les futurs citoyens, garants des sociétés démocratiques. Le CEART s'est focalisé au cours de sa neuvième session sur les thèmes principaux relatifs à l'éducation ainsi que sur les préoccupations majeures des enseignants, conformément aux dispositions des deux Recommandations: la formation initiale et continue des enseignants; les relations d'emploi, avec une attention particulière donnée à l'augmentation grandissante et préoccupante des enseignants contractuels non qualifiés; les salaires des enseignants, incluant la question de la rémunération au mérite ou à la

performance; les conditions d'enseignement et d'apprentissage; le dialogue social dans l'éducation; les libertés académiques ainsi que la liberté syndicale et la participation du personnel aux prises de décisions dans l'enseignement supérieur, éléments qui se détériorent également. Le traitement par le CEART des questions transversales importantes, à savoir l'EPT, la pénurie d'enseignants et la migration internationale croissante des enseignants, l'impact du VIH/SIDA sur les enseignants et les systèmes éducatifs, et l'égalité entre les hommes et les femmes, est particulièrement apprécié. L'Internationale de l'éducation (IE) soutient les efforts du CEART pour promouvoir et assurer le respect des dispositions contenues dans les Recommandations de 1966 et de 1997, y compris au travers de propositions destinées à résoudre les problèmes soulevés dans le cadre des allégations envoyées par les organisations d'enseignants. L'IE considère de manière positive le fait que, pour la première fois, un gouvernement s'est dit d'accord pour que le CEART effectue une mission d'investigation, même si certains aspects de cette mission restent encore à déterminer.

- 140.** L'IE a contribué au rapport écrit, a participé à la séance spéciale du CEART organisée pour entendre les points de vue des organisations internationales, les observations de l'IE étant reflétées dans les recommandations contenues dans le rapport, et s'est prononcée en faveur de ces recommandations. Deux points méritent une attention particulière. Les gouvernements continuent, d'une part, de sous-estimer la pénurie d'enseignants imputable à la désaffection de la profession enseignante, la pandémie du VIH/SIDA ainsi que les faibles salaires et conditions d'emploi des enseignants du fait de l'insuffisance de leur formation et ne prennent pas les mesures nécessaires pour traiter ces problèmes. La pénurie dans les Etats développés les contraint à recruter des enseignants qualifiés dans les pays en développement avec de sérieuses conséquences sur la qualité de la formation et sur les espoirs d'atteindre l'objectif de l'EPT dans ces pays d'ici à 2015. D'autre part, comme l'a indiqué le rapport, l'importance croissante de l'enseignement supérieur et des réformes entreprises en Europe à ce niveau, dans un contexte de mondialisation agressive, a mené à une insécurité grandissante du travail chez les enseignants et les chercheurs et à un déclin des libertés académiques et de l'autogestion, et ce malgré l'importance de ces aspects pour la qualité de l'enseignement supérieur.
- 141.** En conclusion, bien que le rapport du CEART fasse état de certains progrès dans la plupart des domaines, il est clair que les Recommandations de 1966 et de 1997 ne sont pas vraiment appliquées ou qu'elles sont largement ignorées. Les organisations d'enseignants aux niveaux national et international doivent continuer à promouvoir leur application, en préparant notamment du matériel promotionnel et en organisant de nombreuses activités telles que la Journée mondiale des enseignants le 5 octobre ou l'organisation d'une conférence internationale sur l'enseignement supérieur devant se tenir en novembre 2007. Les gouvernements et les organisations d'employeurs doivent assumer leurs responsabilités afin d'assurer l'application des dispositions pertinentes des Recommandations de 1966 et de 1997, dans un esprit de dialogue avec les enseignants et leurs organisations.
- 142.** Un membre travailleur de la France a souligné l'importance du rapport du CEART ainsi que le rôle essentiel de l'enseignement tant sur le plan économique et social que sur le plan du développement personnel. On demande aux enseignants d'être les pompiers de la société, en exigeant d'eux qu'ils s'occupent de problèmes tels que la délinquance juvénile, bien que ces nouvelles responsabilités et autres tâches ne leur soient pas reconnues en termes de rémunération. Le rapport cite des sources qui montrent que le salaire des enseignants a diminué en termes réels au cours des dernières vingt-cinq années du XX^e siècle. Comment peut-on recruter du personnel qualifié avec des salaires qui diminuent? Le sous-financement de l'éducation publique constitue un problème majeur, qui mène inévitablement à avoir recours à des intérêts économiques privés, tels que l'implication d'entreprises multinationales comme Coca Cola, Nestlé et d'autres firmes qui

fournissent du matériel scolaire et de la nourriture et des boissons non nutritives qui portent leurs logos et leur permettent de faire la publicité de leurs produits. Tout ceci se fait au détriment de la santé des élèves, qui développent parfois des maladies telles que le diabète, comme le souligne l'Organisation mondiale de la santé. S'agissant de l'enseignement supérieur, l'orateur souligne son rôle essentiel dans le développement durable et dans les progrès scientifiques et technologiques. En conséquence, la liberté académique, qui se traduit par la recherche et l'échange d'informations, doit être protégée. Toutefois, la place toujours plus importante des intérêts économiques privés met en danger le libre-échange des recherches scientifiques à travers les publications universitaires, puisque ces recherches portent davantage sur le développement de produits lié à ces intérêts et sont le sujet de restrictions au niveau des droits d'auteur, au lieu de porter sur des sujets pouvant bénéficier à l'intérêt général. Bien que la collaboration entre les entreprises et l'enseignement supérieur ne soit pas nécessairement un problème, les universités ne doivent pas perdre leur liberté d'action face à ces intérêts économiques privés. Le rapport du CEART dresse un panorama utile des conditions de travail des enseignants, et l'orateur se félicite que le BIT et l'UNESCO aient présenté ce rapport pour discussion devant la Commission de la Conférence.

- 143.** Le membre gouvernemental du Kenya s'est félicité du rapport et a fait part de son appréciation pour le travail du CEART. Les questions principales abordées dans le rapport reflètent les préoccupations majeures au niveau mondial concernant les enseignants et le domaine de l'éducation. L'enseignement est une profession noble qui doit être reconnue. La formation professionnelle continue pour les enseignants, la relation d'emploi, le salaire, les conditions d'enseignement, le dialogue social, la liberté syndicale et la gestion participative ne sont pas uniquement des préoccupations humaines mais sont également des prérequis pour une motivation et une productivité accrues. Il est important d'améliorer le statut des enseignants pour le bien des générations actuelles et futures. Les sources citées dans l'annexe I du rapport et la méthodologie du CEART constituent une base solide pour les recommandations. Dans tous les secteurs, le dialogue social représente un pilier pour la stabilité et le développement socio-économique et il faut se réjouir que le CEART place le dialogue au centre d'une culture démocratique dans le domaine de l'éducation. Le gouvernement du Kenya a toujours encouragé un tel dialogue avec les syndicats des enseignants. D'ailleurs, les représentants de ces derniers participent à la Commission de la Conférence en tant que membres de la délégation nationale, et le gouvernement a la ferme intention de poursuivre ce dialogue. Les recommandations du rapport du CEART proposent un certain nombre de pistes pour faire face à ces questions. Plus ces recommandations seront mises en œuvre rapidement par les gouvernements, le BIT et l'UNESCO, plus vite nous pourrions en récolter les fruits.

E. Exécution d'obligations spécifiques

- 144.** Les membres travailleurs et employeurs ont rappelé que l'obligation d'envoyer des rapports est un élément clé du système de contrôle de l'OIT. A ce titre, ils estiment que les gouvernements qui n'envoient pas leurs rapports s'arrogent un avantage injuste vis-à-vis des gouvernements qui s'acquittent de cette obligation car ils se soustraient de facto à l'examen de la Commission de l'application des normes. D'une manière générale, il est évident que le manquement à l'obligation de soumettre les instruments aux autorités compétentes de même qu'à l'obligation de faire rapport portent atteinte fondamentalement au processus de ratification et de mise en œuvre des instruments. Lorsque les instruments de l'OIT ne sont pas soumis aux autorités compétentes, toute ratification en devient exclue. Les informations communiquées pour les besoins de l'étude d'ensemble permettent à la commission d'experts de déceler les obstacles à l'application des instruments et de suggérer des solutions. Lorsqu'une convention a été ratifiée, les premiers rapports sont déterminants pour permettre à la commission d'experts d'évaluer la mesure dans laquelle

elle est appliquée par le pays et de faire les observations qui s'imposent. Sans la soumission de rapports, le système de contrôle dans son ensemble ne peut fonctionner. C'est pourquoi l'OIT doit établir des contacts avec les pays concernés lorsque ceux-ci n'ont pas été accrédités pour la Conférence. En cas d'impossibilité substantielle pour un gouvernement de faire rapport, il faut que le Bureau fournisse une assistance technique.

- 145.** 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 mis en œuvre les mêmes méthodes de travail et critères que l'année précédente.
- 146.** En appliquant ces méthodes, la commission a décidé d'inviter tous les gouvernements concernés par les commentaires figurant aux paragraphes 26 (manquement à l'envoi de rapports depuis deux ans ou plus sur l'application des conventions ratifiées), 32 (manquement à l'envoi de premiers rapports sur l'application de conventions ratifiées), 36 (manquement à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts), 72 (défaut de soumission des instruments aux autorités compétentes) et 84 (manquement à l'envoi de rapports depuis les cinq dernières années sur des conventions non ratifiées et des recommandations) du rapport de la commission d'experts à fournir des informations à la commission au cours d'une séance d'une demi-journée consacrée à l'examen de ces cas.

Soumission des conventions, protocoles et recommandations aux autorités compétentes

- 147.** 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.
- 148.** La commission a relevé dans le rapport de la commission d'experts (paragr. 70) 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: **Burundi, Guinée-Bissau, Malawi** et **Mali**.
- 149.** 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

- 150.** 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 par la Conférence depuis au moins les sept dernières sessions (de la 86^e à la 92^e session), conformément à l'article 19 de la Constitution, par les Etats suivants: **Haïti, Iles Salomon, Ouzbékistan, Sierra Leone, Somalie** et **Turkménistan**.

Envoi des rapports sur les conventions ratifiées

151. La commission a examiné dans la partie II de son rapport (respect des obligations) 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 2006, la proportion de rapports reçus s'élevait à 66,5 pour cent comparée à 69 pour cent pour la session de 2005. Depuis lors, d'autres rapports ont été reçus, portant le chiffre à 75,4 pour cent comparé à 78,3 pour cent en juin 2005 et à 72,1 pour cent en juin 2004.

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

152. 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: **Cambodge, Congo, Danemark** (îles Féroé), **Iraq, Libéria, Ouzbékistan, Royaume-Uni** (Sainte-Hélène), **Sainte-Lucie, Togo** et **Turkménistan**.

153. 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° 133); depuis 1995: **Arménie** (convention n° 111), **Kirghizistan** (convention n° 133); depuis 1996: **Arménie** (conventions n°s 135, 151); depuis 1998: **Arménie** (convention n° 174), **Guinée équatoriale** (conventions n°s 68, 92); depuis 1999: **Turkménistan** (conventions n°s 29, 87, 98, 100, 105, 111); depuis 2001: **Arménie** (convention n° 176); depuis 2002: **Gambie** (conventions n°s 29, 105, 138), **Saint-Kitts-et-Nevis** (conventions n°s 87, 98), **Sainte-Lucie** (conventions n°s 154, 158, 182); depuis 2003: **Dominique** (convention n° 182), **Gambie** (convention n° 182), **Iraq** (conventions n°s 172, 182), **Serbie** (conventions n°s 27, 113, 114); depuis 2004: **Antigua-et-Barbuda** (conventions n°s 122, 131, 135, 142, 144, 150, 151, 154, 155, 158, 161, 182), **Dominique** (conventions n°s 144, 169), **ex-République yougoslave de Macédoine** (convention n° 182); et depuis 2005: **Albanie** (conventions n°s 174, 175, 176), **Antigua-et-Barbuda** (convention n° 100), **Arménie** (convention n° 17), **ex-République yougoslave de Macédoine** (convention n° 105), **Libéria** (conventions n°s 81, 144, 150, 182), **Ouganda** (convention n° 138), et **Serbie** (conventions n°s 8, 16, 22, 23, 53, 56, 69, 73, 74). 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.

154. Dans le rapport de cette année, la commission d'experts a noté que 47 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 415 cas (comparé à 385 cas en décembre 2005). 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.

155. 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 2006 de la part des pays suivants: **Albanie, Belize, Bolivie, Cambodge, Chypre, Comores, Congo, Djibouti, France** (Martinique), **Guinée, Guinée équatoriale, Haïti, Iraq, Jordanie, Kirghizistan, Kiribati, Libéria, Malawi, Ouganda, Ouzbékistan, Royaume-Uni** (Anguilla, Montserrat, Sainte-Hélène), **Fédération de Russie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Marin, Sierra Leone, Tadjikistan** et **Togo**.

156. La commission a pris note des explications données par les gouvernements des pays suivants sur les difficultés rencontrées dans l'exécution de leurs obligations: **Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Comores, Danemark** (îles Féroé), **ex-République yougoslave de Macédoine, France** (Martinique), **Gambie, Iles Salomon, Royaume-Uni** (Anguilla, Montserrat, Sainte-Hélène), **Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, Somalie et Togo.**

157. 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 bureaux sous-régionaux 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 procédures de rapport approuvées par le Conseil d'administration en novembre 1993, entrées en vigueur en 1996, et la modification de ces procédures adoptées en mars 2002, qui sont entrées en vigueur en 2003.

Envoi des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations

158. La commission a noté que 11 des 25 rapports demandés au titre de l'article 19 concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, avaient été reçus à la date de la réunion de la commission d'experts et deux autres depuis, ce qui porte le pourcentage à 52 au total.

159. La commission a noté avec regret que, au cours des cinq dernières années, aucun des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations, demandés au titre de l'article 19 de la Constitution, n'avait été fourni par les pays suivants: **Albanie, Antigua-et-Barbuda, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Comores, Congo, Djibouti, ex-République yougoslave de Macédoine, Guinée, Iles Salomon, Kazakhstan, Kirghizistan, Kiribati, Libéria, Ouganda, Ouzbékistan, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Tadjikistan, Togo et Turkménistan.**

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

160. 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».

Application des conventions ratifiées

161. 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 51 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 71 et concernaient 48 Etats. Dans 2 555 cas, la commission a été amenée à exprimer sa satisfaction des progrès accomplis et cela depuis 1964, date à laquelle la

commission d'experts a entrepris de dresser la liste de ces cas dans son rapport. Ces résultats sont une preuve tangible de l'efficacité du système de contrôle.

- 162.** Cette année, la commission d'experts a relevé avec intérêt au paragraphe 54 différentes mesures également prises à la suite de ses commentaires pour assurer une meilleure application des conventions ratifiées. Les 325 cas dans lesquels des mesures de ce genre ont été prises concernent 113 pays.
- 163.** 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.

Indications spécifiques

- 164.** Les membres gouvernementaux de l'**Albanie**, de l'**Arménie**, de la **Bosnie-Herzégovine**, du **Cambodge**, des **Comores**, du **Congo**, du **Danemark** (îles Féroé), de **Djibouti**, de l'**ex-République yougoslave de Macédoine**, de la **France** (Martinique), de la **Gambie**, des **Iles Salomon**, de la **Jordanie**, de **Kiribati**, du **Royaume-Uni** (Anguilla, Montserrat, Sainte-Hélène), de la **Fédération de Russie**, de **Saint-Marin**, de la **Serbie**, de la **Somalie** et du **Togo** se sont engagés à remplir leurs obligations de soumettre des rapports dès que possible.

Cas de progrès

- 165.** La commission a noté avec satisfaction que, dans le cas de l'**Espagne (convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981)**, la commission a félicité le gouvernement pour les nombreux efforts réalisés en vue de l'amélioration de la situation nationale en matière de sécurité et santé au travail de l'ensemble des travailleurs et l'a encouragé à poursuivre la mise en œuvre de la politique de prévention nationale de sécurité et santé adoptée en étroite collaboration avec les partenaires sociaux et le BIT. La commission a noté que ce cas avait été inclus sur la liste des pays en tant que cas de progrès qui doit servir d'exemple de bonne pratique.

Séance spéciale sur l'application par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

- 166.** La commission a tenu une séance spéciale sur l'application de la convention n° 29 par le Myanmar, conformément à la résolution adoptée par la Conférence en l'an 2000. Un procès-verbal détaillé de cette séance se trouve dans la troisième partie de ce 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 **Bélarus de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948**, la commission a pris note des informations écrites et orales fournies par le représentant gouvernemental, le Premier

ministre adjoint, et de la discussion qui a suivi. La commission a rappelé qu'elle examine ce cas depuis la publication du rapport de la commission d'enquête et qu'à chaque fois elle a déploré l'absence d'adoption de mesures concrètes et tangibles par le gouvernement pour appliquer les recommandations de la commission. La commission a noté les déclarations du représentant gouvernemental selon lesquelles le gouvernement avait eu, et poursuivait encore activement, des consultations avec l'OIT et les partenaires sociaux sur le respect du projet de loi relatif aux syndicats, lequel devait être de nouveau discuté en juillet au sein du Conseil pour l'amélioration de la législation relative aux questions sociales et du travail. La commission a fait observer que le projet ne lui avait pas encore été communiqué. Elle a de plus noté les informations détaillées fournies par le gouvernement sur les mesures prises depuis la discussion du cas par la commission en juin 2006. La commission a pris note des progrès accomplis sur certaines des recommandations de la commission d'enquête, en particulier en ce qui concerne le siège du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) au sein du Conseil national du travail et des questions sociales, la dissolution de la Commission républicaine d'enregistrement, la réintégration d'Oleg Dolbik – dont le contrat n'avait pas été renouvelé après qu'il eut témoigné devant la commission d'enquête –, la publication des recommandations de la commission d'enquête dans le *Journal officiel* du gouvernement, et quelques enregistrements récents d'organisations syndicales indépendantes. Néanmoins, la commission a fait part de sa préoccupation quant au fait que ces mesures sont manifestement insuffisantes et qu'elles ne permettent pas de résoudre la question sur le fond. Elle a rappelé que ce qui est en jeu dans ce cas est la nécessité, impérative pour le gouvernement, d'agir sans retard afin de s'assurer que toutes les organisations d'employeurs et de travailleurs puissent fonctionner librement et sans interférence, et se faire enregistrer sans autorisation préalable. La commission a pris note des inquiétudes que soulève le projet de loi sur les syndicats. Tenant compte des déclarations selon lesquelles les critères d'enregistrement restent très compliqués et selon lesquelles il reste indispensable de satisfaire aux critères qui ont été critiqués depuis de nombreuses années par la commission d'enquête et la commission d'experts pour obtenir la personnalité juridique, la commission a recommandé instamment au gouvernement de poursuivre activement ses consultations avec l'ensemble des partenaires sociaux du pays et sa coopération avec l'OIT, afin d'opérer les changements législatifs indispensables pour mettre la législation et la pratique en pleine conformité avec la convention et les recommandations de la commission d'enquête. La commission a en outre invité instamment le gouvernement à prendre des mesures actives pour réparer les dommages subis par les organisations de travailleurs, tels qu'ils ont été notés dans le rapport de la commission d'enquête. Se félicitant de la déclaration du gouvernement selon laquelle il va continuer à coopérer avec les partenaires sociaux nationaux, et selon laquelle il a invité une mission de haut niveau de l'OIT immédiatement après la Conférence, la commission a exprimé le ferme espoir que des progrès significatifs dans le plein et entier respect de la liberté d'association seront accomplis sans retard. Pour suivre de façon appropriée l'évolution de la situation à cet égard, la commission a recommandé que le Conseil d'administration réexamine la question en novembre 2007. La commission a décidé d'inclure ses conclusions dans un paragraphe spécial de son rapport.

Participation aux travaux de la commission

169. La commission tient à exprimer sa gratitude aux 63 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.
170. La commission a cependant regretté que, 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: **Bolivie, Chypre, Guinée, Haïti, Iraq, Libéria, Malawi, Ouganda, République démocratique du Congo et Zimbabwe.** Elle a décidé de mentionner ces pays aux

paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.

- 171.** En ce qui concerne le refus de la délégation gouvernementale du **Zimbabwe** de se présenter devant la commission, les membres employeurs et travailleurs ont déclaré que la situation créée par la position du gouvernement du Zimbabwe était fort regrettable, insultante pour la Commission de l'application des normes et pour le système de contrôle de l'Organisation. La veille, alors qu'il n'existe aucun précédent à cet égard, la commission avait exceptionnellement accepté de reprogrammer la présentation du gouvernement, en dépit du fait que celui-ci savait depuis le 15 mai 2007 qu'il figurait sur la liste des pays susceptibles d'être appelés à se présenter devant la commission. En outre, le gouvernement a communiqué des informations dans le document D.10 qu'il avait préparé en vue de la discussion de ce cas. Les membres employeurs ont rappelé que la commission a la possibilité, dans ce cas, comme elle l'a fait dans le cas de la Bosnie-Herzégovine en 2005, de discuter de ce cas sur la base du document D.10. Cette discussion sera reflétée dans la partie II du rapport de la commission et, conformément à la pratique suivie dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, ce cas apparaîtra également dans un paragraphe spécial de la partie I du rapport de la commission.
- 172.** La commission a noté que le **gouvernement du Zimbabwe** a indiqué, dans une lettre remise à la directrice du Département des normes internationales du travail le 7 juin 2007, qu'il ne souhaitait pas se présenter devant la commission puisqu'il était en désaccord avec son fonctionnement. Cette lettre faisait état d'informations rejetant la manière politique avec laquelle la commission a traité les questions relatives au Zimbabwe dans le passé. Toutes ces informations étaient reflétées dans le document D.10 soumis à la commission. La commission a vivement regretté que le Zimbabwe n'ait pas participé à la discussion du cas individuel le concernant sur l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, en dépit de l'accréditation de la délégation gouvernementale auprès de la Conférence. Les membres travailleurs et employeurs ont déclaré être indignés par l'attitude du gouvernement du Zimbabwe tant vis-à-vis de la commission que de l'OIT. L'attitude du gouvernement constitue un défi suprême, un mépris total à l'égard du système de contrôle de l'OIT dans son ensemble et une parodie de justice indicible, extrêmement regrettable, que l'on ne doit pas laisser prévaloir sans qu'elle soit sanctionnée. Il convient de rappeler que, depuis de nombreuses années, ce cas est examiné par les organes de contrôle de l'OIT. Dans la mesure où il s'agit d'un cas de manquement répété de la part du gouvernement à l'égard du système normatif de l'OIT, les membres travailleurs et employeurs ont demandé que ce cas fasse l'objet d'un paragraphe spécial dans le rapport de la commission. Le président de la commission, tout en estimant qu'il y avait assez d'éléments qui permettaient de tenir une discussion sur ce cas, a, en accord avec les deux vice-présidents, décidé de clore le débat et de tenir la discussion sur ce cas en séance plénière de la Commission de l'application des normes de la Conférence.
- 173.** La représentante du Secrétaire général a indiqué que, d'après les informations en sa possession, la délégation de la **République démocratique du Congo** ne se rendrait à la Conférence qu'après la conclusion des travaux de la commission. Les membres travailleurs ont déploré l'absence de représentants du gouvernement de la République démocratique du Congo, tout en reconnaissant que la situation dans ce pays est difficile. Il s'agit d'un cas très particulier qui a été choisi pour des raisons précises: tout d'abord la note de bas de page proposée par la commission d'experts, et deuxièmement le caractère très spécifique de la convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963. Les membres employeurs ont souligné que dix ans s'étaient écoulés depuis que le gouvernement avait informé la commission d'experts de la rédaction d'un projet de Code du travail afin d'appliquer les dispositions de la convention. A ce jour, aucune législation n'a été fournie. Ils ont

instamment prié le gouvernement de solliciter l'assistance technique du Bureau afin d'assurer la conformité de la législation et de la pratique nationales avec la convention.

174. La commission a noté avec regret que les gouvernements des pays qui n'étaient pas représentés à la Conférence, à savoir: **Antigua-et-Barbuda, Belize, Cap-Vert, Guinée équatoriale, Kirghizistan, Ouzbékistan, Sainte-Lucie, Sierra Leone, Tadjikistan 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.

Genève, le 12 juin 2007.

(*Signé*) Sérgio Paixão Pardo,
Président.

Jinno Nkhambule,
Rapporteur.

