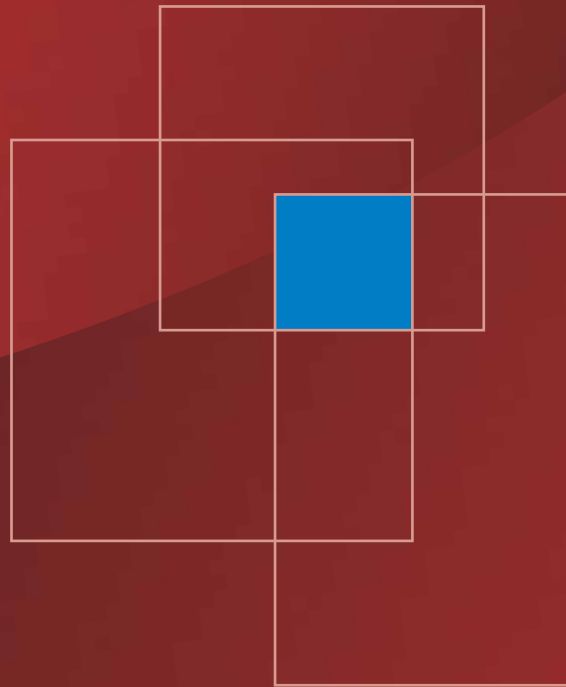




Bureau
international
du Travail
Genève

La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail

Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion



**LA COMMISSION
DE L'APPLICATION DES NORMES
DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL**

**Dynamique et impact: des décennies
de dialogue et de persuasion**

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du travail. Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion / Bureau internationale du Travail – Genève: BIT, 2011.

ISBN 978-92-2-224332-7 (impression)
ISBN 978-92-2-224333-4 (web pdf)

OIT / mécanisme de contrôle / convention de l'OIT / application / violation / pays développés / pays en développement
01.03.7

Egalement disponible en anglais: The Conference Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference. A dynamics and impact built on decades of dialogue and persuasion (ISBN 978-92-2-124332-8), Genève, 2011, et en espagnol: La Comisión de aplicación de normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Dinámica e impacto: décadas de diálogo y de persuasión (ISBN 978-92-2-324332-6), Genève, 2011.

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

Préface	1
Introduction	5
Partie I: La Commission de l'application des normes de la Conférence: composition et fonctionnement	9
I. Origine, composition et mandat	11
II. Fonctionnement	12
III. Évolutions des méthodes de travail	13
1. Distinguer l'obligation de faire rapport et l'application des conventions	13
2. Réformer le système de périodicité des rapports	14
A) <i>Aménagement des procédures de présentation des rapports depuis 1959</i>	14
B) <i>Mise en place d'une procédure de suivi personnalisé</i>	16
3. Un nouvel élan concernant l'amélioration des méthodes de travail au cours de la dernière décennie	17
4. Déroulement des travaux de la commission	19
<i>Discussion générale.</i>	19
<i>Discussion des observations.</i>	19
<i>Adoption des conclusions</i>	21
Partie II: Impact des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur les cas individuels de non respect des conventions ratifiées	23
I. Considérations préalables	25
1. Cas de progrès et impact de la Commission de l'application des normes de la Conférence	25

2.	Les missions ciblées d'assistance technique	27
A)	<i>Les différentes missions d'assistance technique</i>	28
B)	<i>L'amélioration de la complémentarité entre les travaux de la Commission de la Conférence et l'assistance technique du Bureau: des missions ciblées.</i>	29
II.	Analyse de cas de progrès	30
	Europe	31
	<i>Croatie (C162)</i>	31
	<i>Pays-Bas (C103)</i>	39
	<i>Pologne (C87)</i>	43
	Asie	44
	<i>Indonésie (C98)</i>	45
	<i>Népal (C144)</i>	53
	<i>République de Corée (C81)</i>	57
	Afrique	62
	<i>Niger (C182)</i>	62
	<i>Mauritanie (C29)</i>	68
	Amériques	78
	<i>Brésil (C111)</i>	78
	<i>République dominicaine (C105)</i>	84
	Etats arabes	92
	<i>Qatar (C182)</i>	92
	Cas spécial	98
	<i>Myanmar (C29)</i>	98

Partie III: Impact des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur les cas de manquement grave relatifs à l'obligation de faire rapport 107

I.	Aperçu des cas de manquement grave	109
1.	Le renforcement des procédures en vue d'un suivi personnalisé	111
2.	Une amélioration du respect des obligations constitutionnelles	116
II.	Analyse de cas de progrès	116
	Asie	116
	<i>Afghanistan</i>	116
	<i>Turkménistan</i>	119
	Etats arabes	121
	<i>Iraq</i>	121
	Europe	123
	<i>Albanie</i>	123

<i>Bosnie-Herzégovine</i>	124
<i>Serbie</i>	127
Afrique	130
<i>Gambie</i>	130
<i>Liberia</i>	132
Amériques et Caraïbes	134
<i>Bolivie</i>	134
<i>Barbade</i>	135
III. Une action conjuguée des organes de contrôle et du Bureau pour un impact plus significatif	137
1. Identifier les problèmes à l'origine des manquements graves pour mieux y répondre	138
A) <i>Les facteurs à l'origine des cas de manquement grave</i>	138
B) <i>La mobilisation de l'expertise des bureaux extérieurs</i>	143
2. Le rôle déterminant de l'assistance technique	144
A) <i>Un réseau d'expertise sur le « terrain »</i>	144
B) <i>La mise en œuvre ciblée d'appui technique et de formation</i>	145
3. L'adaptation des moyens du BIT	147
A) <i>Les normes internationales du travail et les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD)</i>	147
B) <i>La coopération technique avec aurtres organisations internationales</i>	148
Conclusion	151
Bibliographie	153
Annexes	155
<i>Annexe 1: Cas individuels discutés devant la Commission de l'application des normes de la Conférence (1990-2010)</i>	156
<i>Annexe 2: Participation de membres gouvernementaux au cours de formation du centre de Turin (1994-2010)</i>	179
<i>Annexe 3: Les missions d'assistance technique</i>	184
<i>Annexe 4: Les Programmes par pays de promotion du travail décent et les éléments liés aux normes</i>	186
<i>Annexe 5: Examen individuel devant la Commission de la Conférence des Etats Membres cités dans les analyses de cas de la présente étude (1991-2010)</i>	190

Préface

La Commission de l'application des normes de la Conférence, organe permanent de composition tripartite de la Conférence internationale du Travail et rouage essentiel du système de contrôle de l'OIT, se saisit chaque année du rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Suite à l'examen technique et indépendant des rapports des gouvernements effectués par la commission d'experts, la procédure de la Commission de l'application des normes de la Conférence (ou Commission de la Conférence) donne aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs l'occasion d'étudier ensemble la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations résultant des conventions et recommandations adoptées par l'OIT. A l'occasion de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail et du 85^e anniversaire de la Commission de l'application des normes de la Conférence, il semble important de souligner le travail considérable accompli par cet organe.

La Commission de la Conférence a la responsabilité d'examiner dans quelle mesure les normes internationales du travail sont mises en œuvre et de faire rapport à la Conférence à ce sujet. Ce mandat découle de l'article 23 de la Constitution de l'OIT et est précisé par l'article 7 du Règlement de la Conférence internationale du Travail, en particulier en son paragraphe 1(a), qui charge la commission d'examiner «les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont partie, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant le résultats des inspections». Le Règlement de la Conférence mentionne donc simplement que la «commission sera chargée d'examiner les mesures prises par les Membres». Mais comment doit-elle examiner ces mesures? Le Règlement ne précise pas la manière dont la commission doit conduire ses travaux et lui a donc donné un mandat dynamique avec une large discrétion pour adapter son action aux besoins d'un

contexte international en constante évolution. La commission peut ainsi s'appuyer sur des sources multiples: pratique, doctrinale, économique, juridique, etc. dans son analyse des mesures prises par les Etats. Il lui appartient donc de décider elle-même de la meilleure façon d'atteindre les objectifs de l'Organisation en ce qui concerne les conventions ratifiées par les Etats.

Il est également essentiel de rappeler que la Commission de la Conférence est responsable d'une procédure dans laquelle plusieurs autres acteurs importants sont présents. Sur le plan international, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Bureau international du Travail sont ses principaux partenaires. Toutefois, l'efficacité de ces différents organes dépend dans une large mesure de l'utilité des informations fournies dans le cadre des rapports dus au titre des articles 22 et 19 de la Constitution de l'OIT. Cette information n'émane pas uniquement des gouvernements mais est également complétée par les commentaires des partenaires sociaux au niveau national ainsi que par d'autres organisations internationales concernées. Tous ces acteurs font partie intégrante du processus visant à s'assurer que les normes internationales du travail sont mises en œuvre en pratique. Mais d'autres acteurs sont également impliqués: ceci est reflété par la seconde partie du paragraphe 1(a) de l'article 7 mentionné ci-dessus, qui demande à la commission d'examiner les informations fournies par les Membres «concernant le résultats des inspections». Comme le mandat décrit dans le Règlement de la Conférence est presque centenaire, cette exigence se traduirait aujourd'hui en terme de contrôle de qualité sur la mise en œuvre des normes qui doit être effectué par les Membres eux-mêmes.

Au niveau de son fonctionnement, le bureau de la Commission de la Conférence prépare une liste des cas, à partir des observations contenues dans le rapport de la commission d'experts, sur lesquels il paraît souhaitable d'inviter les gouvernements à fournir des informations à la commission. La Commission de la Conférence procède ainsi à l'examen d'environ 25 cas individuels chaque année. Le rapport de la commission est soumis à la Conférence pour discussion en séance plénière et il est par la suite publié dans le *Compte rendu* de la Conférence. Mais quel est donc l'impact des travaux de cette commission et de son rapport? Dans les différents pays concernés, quelles sont les conséquences pratiques de ces discussions annuelles? Avec le recul du temps, quelles sont les transformations concrètes qui se produisent dans les différents systèmes juridiques comme politiques?

Pour les besoins de cette publication, il a donc fallu choisir parmi de nombreuses évolutions normatives et pratiques auxquelles a pu contribuer la Commission de l'application des normes de la Conférence. Tout ne peut, en effet,

être analysé, mesuré, quantifié, de façon exacte non plus qu'exhaustive. Les normes internationales du travail sont nombreuses et recouvrent des domaines bien différents, même si fort pertinemment les mandats de l'OIT ont réalisé depuis quelques années un remarquable travail de classification et d'actualisation de ces normes. Dans la présente étude, il a donc fallu faire des choix. Ne pas tout analyser mais souligner la diversité, la profondeur, la permanence, la progressivité de l'impact du travail fait par la Commission de la Conférence, conjugué aux autres organes de contrôle de l'OIT.

La Commission de la Conférence, en raison de sa composition tripartite et universelle et de sa longue tradition de libres débats, représente une véritable caisse de résonance et dispose d'une force de frappe véritablement exceptionnelle.¹ Elle a eu un impact tout à fait significatif au cours des années. Il est en effet essentiel de rappeler combien de nombreuses personnes, travailleurs comme employeurs, ont pu bénéficier, de façon le plus souvent durable, de ces évolutions tant juridiques que sociales à l'occasion d'une mise en conformité avec les normes internationales du travail. De telles transformations normatives et pratiques ne peuvent se produire sans cette dynamique qui se développe depuis 1919 au sein de l'OIT. Car les changements des législations et des pratiques résultent de cette complémentarité des rôles entre les différents organes de contrôle, combinée à l'assistance technique fournie par le Bureau. Cette synergie continue d'ailleurs de se développer au fil des réformes des méthodes de travail menées par les organes de contrôle tenant compte des remarques qui leur sont adressées par la Conférence ou le Conseil d'administration. La force de l'OIT réside dans cette volonté permanente de dialogue entre les employeurs, les travailleurs et les gouvernements des Etats Membres. Tous contribuent avec détermination à faire évoluer les législations et les pratiques pour que les normes internationales du travail deviennent réalité en tous pays et continents.

Pourtant, la Commission de la Conférence possède un potentiel qui n'a pas encore été totalement exploité. Sa nature tripartite et universelle, son rôle parlementaire et son autorité indéniable lui confèrent une importance des plus significative et en font la pierre angulaire du système de contrôle de l'OIT. Les discussions qui se poursuivent actuellement sur la meilleure façon de renforcer le système de contrôle, s'appuyant sur le riche héritage du passé, devraient être utilisées afin d'exploiter encore davantage le formidable potentiel de la commission. Cela irait tout à fait dans le sens de l'esprit de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. La présente étude, qui

¹ Voir Francis Maupain, *Une Rolls Royce en mal de révision? L'efficacité du système de supervision de l'OIT à l'approche de son centenaire*, Revue Générale de Droit International Public, juillet-septembre 2010, No.3, p.495.

souhaite marquer la centième session de la Conférence internationale du Travail en 2011 et témoigner de l'impact considérable de la Commission de la Conférence, s'inscrit également dans cette optique. Elaborée par le Département des normes internationales du travail, elle est le fruit des efforts de **M. Eric Gravel** et de **M. Quentin Delpech**, auxquels il faut savoir gré d'avoir réalisé une analyse pertinente et détaillée. Par ses commentaires utiles, **Tomi Kohiyama** a également contribué à l'élaboration de cette étude.

Cleopatra Doumbia-Henry

*Directrice du Département
des normes internationales du travail.*

Introduction

Depuis sa création en 1919, l'Organisation internationale du Travail a constamment eu recours au droit international, et plus précisément aux normes internationales du travail, comme outil pour promouvoir la justice sociale. Mais dès les origines, il est apparu que sans normes effectives, cet objectif ne serait pas atteint. L'Organisation a inscrit dans sa Constitution d'origine tout un ensemble de procédures et mécanismes de contrôle qui, à l'exception d'une réforme ponctuelle lors de la révision de la Constitution de 1946, demeure en vigueur à ce jour.² Si le dispositif constitutionnel demeure dans l'ensemble inchangé, le système de contrôle a connu d'importantes évolutions en pratique ayant notamment conduit au développement progressif de divers mécanismes de contrôle qui devaient permettre de suivre, au-delà du moment de leur adoption par la Conférence internationale du Travail, et de leur ratification par les Etats, l'effet donné aux conventions et recommandations dans la pratique.

La Constitution de l'OIT, adoptée lors de sa création, prévoyait ainsi une obligation pour les Etats Membres de soumettre des rapports périodiques sur l'application de chacune des conventions qu'ils avaient ratifiées. Cependant, elle n'instituait pas d'organe de contrôle spécifiquement chargé d'analyser ces rapports; c'est donc la Conférence internationale du Travail qui a assuré le contrôle des normes les premières années. Il est rapidement apparu que la Conférence ne pourrait assumer cette tâche de manière effective en raison du nombre sans cesse croissant de ratifications et de rapports, sans compter l'adoption, chaque année, de nouvelles normes. C'est ce constat qui a mené notamment à la création simultanée en 1926 de la Commission de l'application des normes de la Conférence et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

² Voir en particulier l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

Grâce à sa composition tripartite et universelle, la Commission de la Conférence ajoute son autorité tripartite et politique à l'évaluation indépendante faite par la commission d'experts. Faut-il rappeler qu'en 1927, il y avait à l'OIT 26 Etats Membres et 180 rapports étaient dus pour examen par la commission d'experts. En 2011, lors de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail, la Commission de la Conférence devra choisir 25 cas individuels à discuter parmi plus de 1900 commentaires de la commission d'experts concernant 183 Etats Membres. La Commission de la Conférence devra en outre, comme chaque année, discuter de l'Etude d'ensemble préparée par la commission d'experts, en plus d'examiner les cas de manquements graves des gouvernements concernant leurs obligations constitutionnelles de faire rapport ou de soumettre les instruments adoptés par la Conférence aux autorités compétentes de leur pays respectif. Les discussions au sein de la Commission de la Conférence offrent l'opportunité d'un dialogue constructif avec les Etats Membres en ce qui concerne les difficultés de ces derniers à remplir leurs obligations internationales. Ce forum leur permet notamment de montrer leur volonté politique à apporter les changements nécessaires et de bénéficier de l'assistance technique du Bureau le cas échéant. Ceci permet d'ailleurs au Bureau d'établir ses priorités en terme de besoins d'assistance technique des différents pays.

La présente étude se propose d'analyser tant la dynamique institutionnelle que l'impact pratique qu'ont pu avoir les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Elle se divise en trois parties. La première partie s'attache à décrire l'origine, la composition, le mandat et le fonctionnement de la Commission de la Conférence ainsi que les évolutions et améliorations de ses méthodes de travail au cours des dernières décennies. La seconde partie se consacre à l'impact des travaux de la Commission de la Conférence en ce qui concerne les cas individuels de non respect des conventions ratifiées qui sont discutés au sein d'un forum tripartite lors de la session annuelle de la Commission de la Conférence. Douze pays provenant de tous les continents ont été sélectionnés pour être analysés de manière plus approfondie concernant leur application de conventions qu'ils ont ratifiées. Les cas identifiés traitent de conventions fondamentales, de conventions considérées comme étant les plus significatives du point de vue de la gouvernance (conventions relatives à la gouvernance) – ou conventions prioritaires – ainsi que de conventions dites «techniques». Enfin, une troisième partie tente d'analyser l'impact des travaux de la Commission de la Conférence en ce qui concerne les cas de manquement grave relatifs à l'obligation de faire rapport et autres obligations liées aux normes. Après une présentation du dispositif récent tendant à mettre en œuvre un suivi personnalisé de ces cas de manquements graves, à nouveau, douze pays, issus des différentes régions d'Asie, d'Europe, d'Afrique et des Amériques et Caraïbes,

ont été identifiés comme étant des cas de progrès significatifs et sont donc analysés de façon détaillée.

Il est important de rappeler que les pays identifiés ne constitue absolument pas une liste exhaustive des cas sur lesquels les travaux de la Commission de la Conférence, conjugués à ceux des autres organes de contrôle, ont pu avoir un impact positif sur le respect des normes internationales du travail au niveau national. Cette sélection ne doit en aucun cas occulter ni l'importance ni le fait que de nombreux autres cas de progrès ont eu lieu au cours des années concernant l'application des conventions de l'OIT. Mais comme tout ne peut être répertorié, analysé et quantifié, des choix ont dû être faits afin d'obtenir une représentation géographique équitable ainsi qu'une diversité sur les thèmes abordés par les conventions.

PARTIE I

La Commission de l'application des normes de la Conférence: composition et fonctionnement

* * *

Cette partie s'attache à décrire la composition et le fonctionnement de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Elle revient de manière synthétique sur les origines de la Commission de la Conférence ainsi que sur son mandat dans le cadre du système de contrôle de l'OIT. Elle évoque par la suite le fonctionnement pratique de la Commission de la Conférence et revient sur les évolutions et les réformes des méthodes de travail de la commission.

I. Origine, composition et mandat

La Commission de l'application des normes de la Conférence est un organe de la Conférence internationale du Travail dont le mandat est inscrit à l'article 7 du Règlement de la Conférence. Selon cet article:

- «1. La Conférence institue, aussitôt que possible, une commission qui sera chargée d'examiner:
- a) les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont partie, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;
 - b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations, communiqués par les Membres conformément à l'article 19 de la Constitution, à l'exception des informations demandées au titre du paragraphe 5 e) de cet article dont l'examen est assuré d'une autre manière, arrêtée par le Conseil d'administration;
 - c) les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.
2. La Commission présente un rapport à la Conférence».¹

C'est pour répondre à l'augmentation du volume des rapports soumis par les Etats Membres et à la complexité de leur contenu technique que la Conférence internationale du Travail a décidé, en 1926, de créer la Commission de l'application des normes. Il est important de souligner que par la même résolution, la Conférence a aussi décidé de créer la Commission d'experts pour l'application

³ Règlement de la Conférence internationale du Travail, Partie I «Règlement général», Article 7 «Commission de l'application des conventions et recommandations».

des conventions et recommandations. Très tôt, il est ainsi apparu qu'un système de contrôle efficace impliquait la combinaison, d'une part, d'un examen technique comportant certaines garanties d'impartialité et d'indépendance et, d'autre part, d'un examen par une émanation de l'organe politique suprême de l'OIT et, par conséquent, composé de façon tripartite. Cette complémentarité des rôles fait du système de contrôle de l'OIT le système le plus élaboré au niveau international. Concrètement, cette combinaison se traduit par le fait que les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence ont pour base, d'une part, le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et, d'autre part, les réponses orales ou écrites fournies par les gouvernements aux commentaires de cette dernière. S'il fallait résumer en un mot le mandat de la Commission de la Conférence, ce pourrait être le suivant: le dialogue. La Commission de la Conférence est en effet l'instance de dialogue au sein de laquelle l'Organisation discute avec les gouvernements concernés des difficultés rencontrées dans l'application des normes internationales du travail. A cet égard, la composition tripartite de cette commission est unique au niveau international.

II. Fonctionnement

La Commission de l'application des normes de la Conférence a donc pour mandat de discuter des rapports de la commission d'experts. En premier lieu, elle tient normalement une discussion générale d'ouverture sur les questions traitées dans la partie générale du rapport de la commission d'experts, puis une discussion sur l'étude d'ensemble préparée par la commission d'experts. Ensuite, elle examine les cas individuels sur l'application des conventions ratifiées qu'elle a retenues. En général, elle examine environ 25 cas chaque année. Les gouvernements visés par les observations relatives aux cas retenus disposent d'une nouvelle possibilité de soumettre des réponses écrites, dont le contenu figurera dans un document destiné à informer la commission. Lorsque celle-ci souhaite recevoir des informations complémentaires, elle invite les représentants des gouvernements intéressés à assister à une de ses séances pour discuter des observations en question. A la suite des déclarations des représentants gouvernementaux, les membres de la commission peuvent poser des questions ou faire des observations, et la commission adopte alors les conclusions relatives au cas. Un résumé des déclarations des gouvernements et de la discussion qui s'ensuit, ainsi que des conclusions, figure dans la partie II du rapport de la Commission à la Conférence.

Le rapport de la commission est ensuite présenté à la Conférence et discuté en plénière, ce qui donne aux délégués une occasion supplémentaire d'appeler l'attention sur des aspects particuliers de ses travaux. Le rapport est publié dans le *Compte rendu provisoire* de la Conférence et envoyé séparément aux gouvernements. Depuis 2007, afin de donner une meilleure visibilité aux travaux de la Commission de la Conférence et pour répondre aux souhaits des mandants de l'OIT, il a été décidé de faire une publication à part dans un format plus attractif regroupant les trois parties habituelles des travaux de la commission. Par ailleurs, l'attention des gouvernements est appelée sur tout point particulier soulevé par la commission à leur intention, de même que sur l'examen des cas individuels, de sorte qu'il puisse en être tenu dûment compte dans l'établissement des rapports ultérieurs.

III. Évolutions des méthodes de travail

L'objet de la présente section est de rappeler brièvement la manière dont les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence s'effectuent et ont évolué au cours des dernières décennies.

1. Distinguer l'obligation de faire rapport et l'application des conventions

Une des premières évolutions concernant les méthodes de travail et le fonctionnement de la Commission de la Conférence après la Seconde Guerre Mondiale concernait le fait d'établir une distinction entre l'obligation de faire rapport et l'application des conventions ratifiées. En 1957, la Commission de la Conférence décida d'attirer l'attention de la Conférence sur des cas dans lesquels les divergences notées revêtaient un caractère fondamental ou duraient depuis longtemps.⁴ Ces cas étaient regroupés dans le rapport de la Commission de la Conférence et désignaient les pays en cause, sans que la commission ne fit une distinction entre les cas fondés sur des critères formels, c'est-à-dire des manquements dans l'envoi des rapports, et des critères de fond relatifs à des divergences dans l'application des conventions et recommandations. En 1959, la Commission précisa sa position en soulignant «que le contrôle s'effectuerait de manière plus efficace si elle attirait l'attention sur un nombre limité de cas dans lesquels il ressort de façon évidente du rapport de

⁴ CIT, 40^e session, 1957, *Compte rendu des travaux*, annexe VI, paragr. 30.

la commission d'experts et des données fournies par les gouvernements à la [Commission de la Conférence] que des obligations fondamentales découlant de la Constitution de l'OIT et de conventions ratifiées n'[avaient] pas été respectées pendant plusieurs années consécutives et qu'une solution satisfaisante n'[était] pas en vue».⁵

En 1968, les critères de ce qui entre-temps était devenu la liste spéciale furent légèrement remaniés et les manquements aux obligations constitutionnelles – incluant aussi les manquements relatifs à la soumission des instruments aux autorités compétentes – furent pour la première fois séparés des manquements aux obligations découlant des conventions ratifiées⁶. En outre, d'autres réformes décidées par la Commission de la Conférence concernant ses méthodes de travail ont été adoptées en 1979, 1980 et 1987.

Parallèlement, des réformes furent introduites en ce qui concerne la périodicité de la soumission des rapports, à différentes époques, avec pour objectif de rendre plus efficace le système de contrôle et le travail de la Commission de la Conférence dans un contexte de croissance continue de la charge de travail elle-même liée à l'augmentation du nombre des conventions, des ratifications et des Etats membres.

2. Réformer le système de périodicité des rapports

A) Aménagement des procédures de présentation des rapports depuis 1959

Le système de contrôle de l'OIT est, de façon générale, considéré comme l'un des plus perfectionnés et des plus efficaces du système des Nations Unies. En même temps, il est confronté au défi permanent du maintien et de l'amélioration de son efficacité du fait de la hausse constante du nombre de rapports reçus en raison de l'augmentation du nombre de ratifications, des nouveaux Etats Membres de l'Organisation et de l'adoption régulière de nouvelles conventions et recommandations. Le Conseil d'administration a donc périodiquement procédé à des aménagements des procédures de présentation des rapports pour répondre à cette nécessité.

En 1959, le cycle des rapports a été porté de un à deux ans, et un rapport général devait être soumis pour les conventions pour lesquelles aucun rapport régulier n'était dû cette année-là. En 1976, le Conseil d'administration a décidé de porter de deux à quatre ans la durée du cycle des rapports, sauf pour les

⁵ CIT, 43^e session, 1959, *Compte rendu des travaux*, annexe VI, parag. 15.

⁶ CIT, 52^e session, 1968, *Compte rendu des travaux*, annexe VI, parag. 29.

conventions «les plus importantes»⁷. Il a également approuvé un certain nombre de sauvegardes pour que l'allongement du cycle n'affaiblisse pas l'efficacité du système de contrôle. En 1985, il a décidé que, sous réserve de certaines conditions et sauvegardes, il n'y avait plus lieu d'exiger des rapports pour un groupe de conventions ne correspondant plus aux besoins actuels. À ce jour, 25 conventions répondant à ce critère ont été mises à l'écart et ne doivent plus faire l'objet de rapport à titre régulier.

En 1993, le Conseil d'administration a décidé que des rapports détaillés devraient être soumis tous les deux ans sur un groupe restreint de dix conventions «prioritaires».⁸ Pour toutes les autres conventions, le cycle de rapports quadriennal a été remplacé par un cycle quinquennal de présentation de rapports «simplifiés», sous réserve de certaines sauvegardes. Une distinction était donc faite entre rapports détaillés et rapports simplifiés. Dans sa décision, le Conseil d'administration conservait la faculté de revoir périodiquement la liste des conventions prioritaires.⁹ L'objectif de ces changements était non seulement de diminuer la charge de travail des mandants et du Bureau, mais également de «maintenir et accroître la qualité du système de contrôle et centrer les demandes de rapports sur les cas où de sérieux problèmes d'application se posent».¹⁰ Le renforcement du système de contrôle tenait à la possibilité élargie de demander des rapports non périodiques. Après une période de transition, les modifications ont été pleinement mises en oeuvre en 1996.

Par la suite, l'évaluation effectuée en 2001 des changements introduits en 1993 a permis de constater qu'après un déclin relatif en 1996, le nombre absolu de rapports reçus à chaque stade avait progressé régulièrement, moyennant quelques exceptions mineures. Les conclusions de cette évaluation faisaient état de la nécessité d'apporter d'autres modifications aux procédures de présentation des rapports afin d'alléger la charge de travail que ces derniers engendraient. Le Conseil d'administration a en effet approuvé le groupement des conventions par thèmes aux fins de la présentation des rapports en novembre 2001 et mars 2002.

⁷ Voir les documents GB.201/SC/1/2 et GB.201/14/32. Les 17 conventions pour lesquelles des rapports devaient être fournis tous les deux ans étaient celles relatives à la liberté d'association (C11, C84, C87, C98, C135, C141), au travail forcé (C29, C105), à l'égalité de traitement (C100, C111), à la politique de l'emploi (C122), aux travailleurs migrants (C97, C103), à l'inspection du travail (C81, C85, C129) et aux consultations tripartites (C144). Le nombre de ces conventions a été porté ultérieurement à 20 pour inclure les conventions n° 151 et n° 154 (relations de travail) et la convention n° 147 (marine marchande).

⁸ Les conventions suivantes: C29, C105, C87, C98, C100, C111, C81, C129, C122 et C144.

⁹ Les deux conventions sur le travail des enfants (C138, C182) ont été ajoutées à cette liste ultérieurement: la convention n° 138 l'a été suite à la campagne promotionnelle de 1995 et la convention n° 182 dès son adoption en 1999.

¹⁰ Voir document GB.258/LILS/6/1, paragr. 2.

Ce groupement a été mis en oeuvre à compter de 2003 et le Bureau a été invité à procéder à une évaluation à la fin d'un cycle quinquennal complet.¹¹

En mars 2007, le Conseil d'administration a commencé à débattre de la possibilité de porter la périodicité de la présentation des rapports en vertu de l'article 22 de deux à trois ans, aussi bien pour les conventions fondamentales que pour celles relatives à la gouvernance (conventions prioritaires), afin d'alléger dans une certaine mesure la charge qui pèse sur les gouvernements, le Bureau et la commission d'experts. Il a été indiqué que, pendant l'intervalle entre les rapports, toute question sérieuse concernant l'application des normes pourrait être soulevée par les organisations d'employeurs et de travailleurs, et, le cas échéant, les organes de contrôle pourraient demander un rapport anticipé sur ces questions.¹²

En novembre 2009, le Conseil d'administration a examiné une évaluation du groupement des conventions par sujet aux fins de la présentation des rapports devant être soumis au titre de l'article 22 de la Constitution. Il a également examiné les options envisageables pour une approche d'ensemble de la rationalisation de la présentation des rapports à la lumière de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008. Souscrivant aux recommandations de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, le Conseil d'administration a décidé que, aux fins de l'établissement des rapports, les conventions devraient être groupées par objectif stratégique, et que la périodicité de la présentation des rapports soumis au titre de l'article 22 devrait être portée de deux à trois ans pour les conventions fondamentales et les conventions relatives à la gouvernance et maintenue à cinq ans pour les conventions techniques.

B) Mise en place d'une procédure de suivi personnalisé

Par ailleurs, alors que le Conseil d'administration se penchait sur la question de la durée du cycle des rapports, dans le même temps, à l'initiative de la Commission de l'application des normes, lors de la 93^e session de la Conférence (juin 2005), la commission d'experts et la Commission de la Conférence, avec l'assistance du Bureau, ont renforcé le suivi dans les cas de manquement grave par les Etats Membres à l'obligation de soumettre des rapports et à d'autres obligations normatives, en vue de trouver des solutions appropriées au cas par cas.

¹¹ Voir document GB.282/8/2 et GB.283/10/2.

¹² Au cours de cette même session de mars 2007, dans le but entre autre de faciliter la sélection des cas individuels devant la Commission de la Conférence, une approche visant un groupement par pays a été discutée mais n'a toutefois pas été retenue.

La non présentation des rapports entrave en effet le fonctionnement du système de contrôle, qui est basé essentiellement sur les informations fournies par les gouvernements. Ainsi, les cas de manquement grave à l'obligation de soumettre des rapports doivent faire l'objet de la même attention que les cas de non application des conventions ratifiées.

Chaque année, le rapport de la Commission de la Conférence énumère des manquements spécifiques aux obligations en matière de rapports, notamment les suivants:

- Manquement à l'envoi des rapports, depuis deux ans ou plus, sur l'application des conventions ratifiées
- Défaut de soumission des premiers rapports sur l'application des conventions ratifiées
- Manquement à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts
- Défaut de soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés par la Conférence au cours d'au moins sept sessions
- Manquement à l'envoi des rapports, depuis les cinq dernières années, sur des conventions non ratifiées et des recommandations

Cette procédure de suivi personnalisé pour les cas de manquement grave à l'obligation de faire rapport est détaillée dans la partie III de cette étude.

3. Un nouvel élan concernant l'amélioration des méthodes de travail au cours de la dernière décennie

En outre, depuis 2002, des discussions et consultations informelles ont eu lieu de façon régulière sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence. En particulier, suite à l'adoption d'une nouvelle orientation stratégique pour le système normatif de l'OIT, par le Conseil d'administration en novembre 2005,¹³ de nouvelles consultations ont été lancées en mars 2006 sur de nombreux aspects du système normatif¹⁴ avec comme point de départ, pour ce qui est des travaux de la Commission de la Conférence, la question de la publication de la liste des cas individuels discutés par la Commission de la Conférence. Un groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la commission a été constitué en juin 2006 et s'est à ce jour réuni à plus de dix reprises.¹⁵ Sur la base

¹³ Voir documents GB.294/LILS/4 et GB.294/9.

¹⁴ Voir le paragraphe 22 du document GB.294/LILS/4.

¹⁵ Ce groupe de travail est constitué de neuf représentants chacun des groupes travailleurs, employeurs et gouvernementaux et toutes les régions géographiques sont représentées.

de ces consultations et des recommandations du groupe de travail, la commission a apporté certains aménagements à ses méthodes de travail.

C'est ainsi que, depuis 2006, la pratique de l'envoi préalable aux gouvernements (au moins quinze jours avant l'ouverture de la Conférence) d'une liste préliminaire de cas individuels a été instituée. Depuis juin 2007, suite à l'adoption de la liste des cas individuels, les vice-présidents employeur et travailleur tiennent une séance d'information informelle à l'intention des gouvernements pour expliquer les critères de sélection des cas. Des modifications dans l'organisation des travaux visant à commencer la discussion des cas dès le lundi matin de la deuxième semaine ont été introduites. Des améliorations ont été apportées dans la préparation et l'adoption des conclusions relatives aux cas. En outre, tel que mentionné précédemment, le rapport de la Commission de la Conférence a été publié séparément depuis 2007 de manière à accroître sa visibilité. En juin 2008, de nouvelles mesures ont été adoptées concernant les cas des gouvernements qui sont enregistrés et présents à la Conférence, mais qui ont choisi de ne pas se présenter devant la commission. En particulier, la Commission de la Conférence peut dorénavant discuter de la substance de ces cas. Des dispositions spécifiques ont également été adoptées concernant le respect des règles parlementaires de la bienséance.

En ce qui concerne la gestion du temps, les dispositions adoptées par la Commission de la Conférence en juin 2007¹⁶ se sont avérées insuffisantes, compte tenu des difficultés rencontrées notamment en 2009. Par conséquent, en novembre 2009 et mars 2010, le groupe de travail a examiné des mesures importantes en vue d'apporter des améliorations supplémentaires. Enfin, en juin 2010, une nouvelle procédure concernant l'inscription automatique des pays sur la liste des cas individuels en suivant l'ordre alphabétique français a été décidée.

Au cours de ses récentes réunions, le groupe de travail a également discuté les modalités de la discussion des prochaines études d'ensemble, à la lumière des discussions des rapports récurrents sur les quatre objectifs stratégiques qui ont lieu en parallèle au cours de la Conférence internationale du Travail.

¹⁶ Les gouvernements étaient invités à s'inscrire le plus tôt possible et en tout le vendredi de la première semaine, 18 heures au plus tard, délai au-delà duquel le Bureau était autorisé à fixer le calendrier de la discussion des cas des gouvernements non inscrits. Des directives de base destinées à améliorer la gestion du temps de la commission ont été adoptées.

4. Déroulement des travaux de la commission

Discussion générale

Questions générales. La Commission de la Conférence débute ses travaux par une brève discussion générale essentiellement fondée sur le Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations [rapport III (partie 1A)].

Etude d'ensemble. La Commission de la Conférence examine ensuite l'étude d'ensemble de la commission d'experts [rapport III (partie 1B)]. Ces études d'ensemble sont élaborées principalement sur la base des rapports envoyés par les Etats Membres et des informations transmises par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Elles permettent à la commission d'experts, et par la suite à la Commission de la Conférence, d'étudier l'impact des conventions et recommandations, d'analyser les difficultés dont font état les gouvernements quant à leur application et d'identifier les moyens de surmonter ces difficultés. Les discussions de la Commission de la Conférence sur ces études d'ensemble sont un rouage important du système de contrôle et ont parfois constitué le premier pas vers l'adoption de nouvelles normes ou d'autres actions normatives. Depuis 2010, le sujet de l'étude d'ensemble a été aligné avec l'objectif stratégique qui est discuté dans le cadre du rapport récurrent en vertu du suivi de la Déclaration sur la justice sociale de 2008. L'enjeu de cet alignement doit être une meilleure intégration des normes aux objectifs et priorités de l'OIT afin d'ancrer le rôle central qui est le leur dans la réalisation des objectifs de l'Organisation. En conséquence, l'étude d'ensemble de 2010 a porté sur les instruments relatifs à l'emploi et a été examinée par la Commission de l'application des normes de la Conférence, tandis que le rapport récurrent sur l'emploi a été examiné par la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi. En vue d'assurer la meilleure interaction possible entre les deux discussions, y compris la manière dont les résultats de la discussion de la Commission de l'application des normes pourraient le mieux être pris en compte par la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi, des ajustements ont été proposés dans le programme de travail pour la discussion de l'étude d'ensemble. En outre, les membres du bureau de la Commission de l'application des normes ont présenté des informations sur la discussion à la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi. En 2011, l'étude d'ensemble de la commission d'experts portera sur la sécurité sociale.

Discussion des observations

Dans la deuxième partie de son rapport, la commission d'experts formule des observations sur la manière dont divers gouvernements s'acquittent de leurs

obligations. La Commission de la Conférence discute ensuite de certaines de ces observations avec les gouvernements concernés.

*Cas de manquements graves aux obligations de faire rapport et à d'autres obligations liées aux normes*¹⁷

Les gouvernements sont invités à fournir des informations sur les cas de manquements graves aux obligations de faire rapport ou à d'autres obligations liées aux normes dans des périodes déterminées. Ces cas sont traités au cours d'une même séance. Les gouvernements peuvent se voir retirés de la liste des cas de manquements graves s'ils soumettent les informations demandées avant la séance prévue. Les informations reçues aussi bien avant qu'après cette séance sont reflétées dans le rapport de la Commission de la Conférence.

Cas individuels

Un projet de liste d'observations (cas individuels) au sujet des conventions pour lesquelles les gouvernements concernés seront invités à fournir des informations à la commission est établi par le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs de la commission.¹⁸ Le projet de liste des cas individuels est ensuite soumis à la commission en vue de son adoption. Pour établir ladite liste, il est tenu compte du besoin de parvenir non seulement à un équilibre entre les différentes catégories de conventions, mais encore à un équilibre géographique. Outre les considérations relatives à l'équilibre mentionnées ci-dessus, les éléments suivants font traditionnellement partie des critères de sélection:

- la nature des commentaires de la commission d'experts, en particulier l'existence d'une note de bas de page;¹⁹

¹⁷ Anciennement dits «cas automatiques» (voir compte rendu provisoire n° 22, CIT, 93^e session, juin 2005 et partie III de cette étude).

¹⁸ Il faut rappeler que depuis 2006, la pratique de l'envoi préalable aux gouvernements (au moins quinze jours avant la Conférence) d'une liste préliminaire de cas individuels a été instituée.

¹⁹ Lors de sa session de novembre-décembre 2005, dans le cadre de l'examen de ses méthodes de travail, et en réponse aux demandes de clarification des membres de la commission de la Conférence quant à l'utilisation des notes de bas de page, la commission d'experts a adopté les critères suivants (paragr. 36 et 37): «La commission voudrait décrire son approche en matière d'identification des cas pour lesquels elle insère des notes spéciales, en mettant l'accent sur les critères de base ci-dessous. Pour cela, la commission souhaite formuler les trois remarques générales suivantes. Premièrement, ces critères sont indicatifs. En prenant sa décision d'appliquer ces critères, la commission peut également tenir compte des circonstances particulières du pays et de la durée du cycle de soumission des rapports. Deuxièmement, ces critères sont applicables aux cas dans lesquels un rapport anticipé est demandé, souvent désignés comme «note de bas de page simple», ainsi qu'aux cas dans lesquels le gouvernement est prié de fournir des informations détaillées à la Conférence, souvent désignés comme «note de bas de page double». La différence entre ces deux catégories est une question de degrés. La troisième remarque est qu'un cas grave justifiant une note spéciale pour fournir des détails complets à la Conférence (note de bas de page double) pourrait ne recevoir qu'une note spéciale pour fournir un rapport

- la qualité et la portée des réponses fournies par le gouvernement ou l'absence de réponse de sa part;
- la gravité et la persistance des manquements dans l'application de la convention;
- l'urgence de la situation considérée;
- les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs;
- la nature particulière de la situation (si elle soulève une question non discutée à ce jour ou si le cas présente un point de vue intéressant permettant de résoudre des problèmes d'application);
- les débats et les conclusions de la Commission de la Conférence lors des précédentes sessions, et en particulier l'existence d'un paragraphe spécial;
- la probabilité que des discussions sur le cas auront un impact tangible.²⁰

Adoption des conclusions

Les conclusions relatives aux cas individuels sont proposées par le président de la commission qui doit disposer d'un délai suffisant de réflexion pour élaborer les conclusions et mener des consultations avec le rapporteur ainsi que les vice-présidents de la commission avant de proposer les conclusions à la commission. Les conclusions prennent dûment en considération les points soulevés dans la discussion et les informations écrites fournies par le gouverne-

anticipé (note de bas de page simple) dans les cas où une discussion récente a eu lieu sur ce cas au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Les critères dont la commission tiendra compte portent sur l'existence d'une ou de plusieurs des questions suivantes:

- la gravité du problème; la commission souligne à ce propos qu'il est important d'envisager le problème dans le cadre d'une convention particulière et de tenir compte des questions qui touchent aux droits fondamentaux, à la santé, à la sécurité et au bien-être des travailleurs ainsi qu'à tout effet préjudiciable, notamment au niveau international, sur les travailleurs et les autres catégories de personnes protégées;
- la persistance du problème;
- l'urgence de la situation; l'évaluation d'une telle urgence est nécessairement liée à chaque cas, selon des critères types en matière de droits de l'homme tels que des situations ou des problèmes qui menacent la vie et dans lesquels un préjudice irréversible est prévisible; et
- la qualité et la portée de la réponse du gouvernement dans ses rapports ou l'absence de réponse aux questions soulevées par la commission, notamment les cas de refus caractérisé et répété de la part de l'Etat de se conformer à ses obligations.

Au cours de sa 76^e session, la commission a décidé que l'identification des cas pour lesquels une note spéciale (note de bas de page double) doit être prévue se fera en deux étapes: l'expert chargé à l'origine d'un groupe particulier de conventions peut recommander à la commission l'insertion de notes spéciales; compte tenu de l'ensemble des recommandations formulées, la commission prendra une décision finale et collégiale au sujet de toutes les notes spéciales devant être insérées, une fois qu'elle aura examiné l'application de toutes les conventions.

²⁰ Il est important de souligner que tout en tenant compte de l'ensemble de ces éléments, les vice-présidents travailleurs et employeurs de la Commission de la Conférence ont maintes fois indiqué que ces éléments ne peuvent se traduire par, ou équivaloir à une simple formule mathématique.

ment. Elles doivent être adoptées dans un délai raisonnable après la discussion du cas et ne pas être trop longues.

Utilisation de paragraphes spéciaux

La Commission de la Conférence a pour pratique depuis de nombreuses années d'attirer l'attention de la Conférence sur les discussions qu'elle a tenues au sujet de certains cas particulièrement sérieux en ce qui concerne le non respect de dispositions de conventions ratifiées, y compris les cas les plus graves de défaut continu d'application. Elle inclue donc ces cas dans des paragraphes spéciaux au sein de la partie générale de son rapport.

PARTIE II

Impact des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur les cas individuels de non respect des conventions ratifiées

* * *

Cette partie relative à l'analyse de l'impact des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur les cas individuels de non respect des conventions ratifiées s'organise autour de deux sections. Une première section traite de la question centrale de l'impact de la Commission de la Conférence. Elle revient ainsi sur la manière de mesurer et d'évaluer l'impact de la commission en décrivant les moyens formels mis en place par les organes de contrôle de l'OIT pour souligner les cas de progrès mais aussi en soulignant les dimensions plus informelles de l'impact du système de contrôle de l'OIT. Une seconde section développe une analyse de cas de progrès relative au respect des conventions ratifiées qui permet d'exemplifier de manière concrète l'impact des travaux de la Commission de la Conférence sur les cas de non respect des conventions ratifiées.

I. Considérations préalables

1. *Cas de progrès et impact de la Commission de l'application des normes de la Conférence*

Depuis 1964, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations relève des cas de satisfaction, c'est-à-dire des cas dans lesquels, suite aux commentaires qu'elle a formulés sur un problème particulier, les gouvernements ont pris des mesures, que ce soit par l'adoption d'une nouvelle législation, d'un amendement à la législation existante ou par une modification significative de la politique ou de la pratique nationales, réalisant ainsi une plus grande conformité avec leurs obligations découlant des conventions considérées. L'objectif de cette procédure visait d'une part à reconnaître formellement les mesures positives prises par les gouvernements suite aux commentaires de la commission d'experts et d'autre part à fournir des exemples aux autres gouvernements et aux partenaires sociaux faisant face à des problèmes similaires. En 1979, la commission d'experts a formalisé une nouvelle distinction entre les cas de satisfaction et les cas pour lesquels la commission exprime son intérêt. Cette distinction avait pour but de souligner les mesures prises par les gouvernements assez élaborées pour augurer d'autres progrès. D'autre part, conformément à la décision prise à sa 78^e session (novembre-décembre 2007), la commission d'experts met désormais en exergue les cas de bonnes pratiques, afin que des gouvernements puissent s'en inspirer dans les efforts qu'ils déploient pour le progrès social, et également pour que ces cas puissent servir de modèle à d'autres pays dans l'application des conventions ratifiées.

La mise en exergue de ces cas de progrès par la commission d'experts est, semble-t-il, le moyen le plus formalisé pour cibler et analyser l'impact des travaux de la commission. Pour autant, comme le notait une publication précédente relative à l'impact de la Commission d'experts pour l'application

des conventions et recommandations,²¹ la question du lien de causalité entre les observations de la commission d'experts et les mesures prises par les gouvernements se pose. En effet, un cas de progrès est-il forcément imputable aux seuls travaux de la commission d'experts? S'il apparaît clairement que les cas de progrès fournissent des preuves d'une évolution dans les législations et les pratiques nationales, il apparaît beaucoup plus difficile de circonscrire l'origine exacte de ces transformations. Il n'en reste pas moins que l'augmentation du nombre de cas de progrès suggère que les commentaires de la commission d'experts sont suivis d'effets. De plus, comme elle n'a pas manqué de le souligner dans son rapport général en 2002, la commission d'experts est consciente qu'il existe beaucoup de cas «invisibles» ou moins manifestes dans lesquels les normes internationales du travail ont exercé une influence positive.

La question peut donc se poser sur la façon d'établir un lien de causalité entre les observations de la commission d'experts, les discussions et les conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence et les mesures prises par les gouvernements concernés. Ainsi, à l'instar de la commission d'experts, un des moyens de saisir l'impact de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur les cas individuels de non respect des conventions ratifiés pourrait consister à se référer aux cas de progrès relevés par la commission d'experts. Il convient alors de souligner les effets qu'ont pu avoir la répétition des examens individuels, la teneur des discussions et la force des conclusions de la Commission de la Conférence sur l'application des normes par un Etat Membre.

- Il s'agit d'une part de faire référence à ce qui est souvent présenté sous le terme de «shaming», c'est-à-dire un impact dû à la peur de la sanction que représenterait le fait d'être discuté publiquement. Cette donnée a été très largement discutée, elle fait bien entendu partie des différentes dimensions de l'impact de la Commission de la Conférence. En effet, de manière générale, les Etats répugnent à ce que leurs manquements et le non-respect de leurs obligations internationales soient discutés publiquement. A cet égard, le fait qu'un Etat puisse figurer sur la liste des cas individuels discutés à la Conférence peut certainement produire un effet dissuasif.
- D'autre part, dans d'autres cas, la répétition des discussions au sein de la Commission de la Conférence ne semble pas être le facteur déterminant de l'impact des travaux de la commission. En effet, dans plusieurs cas, les mesures prises par les gouvernements afin de répondre aux commentaires de la commission d'experts sont tributaires d'autres facteurs. Il semble que,

²¹ Gravel (E.), Charbonneau-Jobin (C.), *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact*, OIT, 2003.

dans certains cas, ce soit moins la répétition des discussions au sein de la Commission de la Conférence – et donc l’impact de la réticence à être discuté publiquement – qui influence les Etats Membres qui font l’objet d’un examen individuel mais davantage la pertinence et la capacité de la commission d’experts et de la Commission de la Conférence à identifier les problèmes dans l’application des conventions. Dit autrement, l’impact est à rechercher davantage dans le suivi de commentaires précis et incisifs au sujet de l’application des normes. En effet, la pertinence des commentaires dépend souvent de la connaissance des situations particulières des pays relatives à l’application d’une convention. C’est la raison pour laquelle l’assistance technique du Bureau, quelle que soit la forme que celle-ci peut prendre, est une donnée primordiale dans l’analyse de l’impact du système de contrôle de l’OIT. À ce propos, le dialogue entre les différents protagonistes est d’une importance capitale. Le fruit des efforts de la Commission de la Conférence se mesure à partir d’une foule de sources d’informations telle que les renseignements fournis par les gouvernements concernés, ceux transmis par les organisations d’employeurs et de travailleurs, les projets de lois soumis au Bureau, les demandes d’assistance technique, les interventions de mandats de l’OIT au cours de la discussion des cas individuels, les conclusions de la Commission de la Conférence, etc.

2. Les missions ciblées d’assistance technique

Avec l’activité normative, l’assistance technique est au centre des priorités de l’OIT et au cœur des activités traditionnelles du Bureau. En ce sens, le Bureau dispose d’une expérience et d’un capital en termes d’expertise et de connaissances à la fois des normes internationales du travail mais aussi des conditions pratiques de leur application. A côté des missions de contacts directs initiées dès la fin des années 1960, le Bureau a progressivement mobilisé d’autres formes d’expertise en sollicitant l’expérience de ses fonctionnaires du siège et des spécialistes des normes internationales du travail sur le terrain afin de consolider son action relative à l’application des conventions. Comme le soulignent de très nombreuses discussions au sein de la Commission de la Conférence, l’assistance technique est en effet un complément indispensable du processus d’application des conventions: elle est un moyen intimement lié à l’objectif de respect des conventions dans la mesure où l’appui technique permet de mieux mettre en œuvre les conventions en formant les acteurs nationaux aux problématiques de l’OIT, en facilitant des contacts et le principe du dialogue social ou encore en permettant aux organes de contrôle de l’OIT d’avoir une connaissance plus approfondie des situations nationales face à l’obligation de respect des conventions.

A ce titre, dans le cadre de ses discussions régulières sur les améliorations des activités normatives de l'OIT, le Conseil d'administration a adopté une stratégie normative à sa 298^e session en novembre 2005, qui comporte quatre volets: 1) le développement, l'actualisation et la promotion des normes de l'OIT (politique normative); 2) le renforcement du système de contrôle; 3) l'amélioration de l'impact du système normatif par le biais de l'assistance et de la coopération techniques; et 4) le renforcement de la visibilité du système normatif. L'une des stratégies du Bureau vise donc à renforcer l'impact du système normatif par le biais de l'assistance et de la coopération techniques. La commission d'experts décrit ainsi chaque année dans le «Document d'information sur les ratifications et les activités normatives»²² l'ensemble des activités d'assistance technique mise en œuvre par le siège et par les bureaux sous régionaux en distinguant les missions de suivi des conclusions de la Commission de la Conférence à ses dernières sessions, l'assistance technique relative à l'envoi des rapports et autres obligations liées aux normes (voir Partie III de la présente publication) et les activités de formation et de promotion.

A) Les différentes missions d'assistance technique

Au cours des années, le système de contrôle de l'OIT s'est perfectionné et de nouvelles procédures sont venues renforcer le système régulier de contrôle fondé sur l'examen des rapports envoyés par les gouvernements au titre des articles 22 et 35 de la Constitution. Dans certains cas, des impasses ont été constatées au cours des discussions au sein de la Commission de la Conférence notamment dans certaines situations dans lesquelles la commission n'avait pas une connaissance directe de la situation qui était examinée lors des discussions. Dans ces conditions, en 1967, la commission d'experts a proposé que des procédures complémentaires permettant un examen plus complet des questions discutées soient examinées. De nouvelles procédures ont ainsi été expérimentées et, à partir de 1972, la commission d'experts et la Commission de la Conférence ont décidé que la procédure de contacts directs devait être considérée comme une procédure établie susceptible de renforcer le contrôle de l'application des normes internationales du travail. À l'origine, la procédure des contacts directs devait porter sur les divergences et les difficultés auxquelles se heurtent, en fait ou en droit, l'application des conventions ratifiées par les Etats Membres. Par la suite, les contacts directs ont été étendus à d'autres problèmes relatifs à l'application des normes comme par exemple les obligations constitutionnelles relatives à l'obligation de soumission des rapports, des réponses aux commentaires des organes de contrôle et de soumission des conventions et recommandations aux autorités compétentes.

²² Application des normes internationales du travail, Rapport III, partie 2

Les contacts directs visaient ainsi avant tout à faciliter l'examen de l'application des normes à travers des discussions approfondies entre les gouvernements, les partenaires sociaux et le Bureau. Pour atteindre l'objectif recherché, les contacts directs devaient alors mettre en présence des personnes pleinement au courant du problème relatif à l'application des conventions, et notamment des représentants gouvernementaux qui avaient une responsabilité et une expérience suffisantes pour discuter avec autorité de la situation, ainsi que des conceptions et des intentions de leur gouvernement en la matière. Généralement, ce sont ainsi les ministères du Travail et de hauts fonctionnaires appartenant aussi bien à ce ministère qu'à d'autres ministères ou organismes qui participent à ces contacts, ainsi que des représentants des partenaires sociaux. De son côté, le Directeur général du BIT désignait soit un fonctionnaire qualifié du Bureau – en général du Département des normes internationales du travail –, soit des personnalités indépendantes, accompagnées d'un fonctionnaire du Bureau. Ces procédures et méthodes de travail ont été progressivement formalisées en fonction des expériences pratiques mises en œuvre suite à des discussions au sein de la Commission de la Conférence. La Commission de la Conférence parle aussi de «missions de haut niveau de contacts directs» ou bien dans d'autres cas de missions d'investigation en fonction des objectifs spécifiques de la mission proposée dans le cadre de la discussion au sein de la Commission de la Conférence.

Les missions de contacts directs consistent ainsi en des missions sur place afin de développer un dialogue avec les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de surmonter les difficultés rencontrées dans l'application des conventions. Cette procédure est devenue couramment utilisée depuis lors, et a produit des résultats positifs à la fois en termes de suivi des commentaires de la commission d'experts et des conclusions de la Commission de la Conférence mais aussi en termes de dialogue et de meilleure connaissance des conditions et situations spécifiques que rencontrent certains Etats Membres dans la mise en œuvre de leurs obligations relatives à l'application des conventions ratifiées.

B) L'amélioration de la complémentarité entre les travaux de la Commission de la Conférence et l'assistance technique du Bureau: des missions ciblées

L'une des caractéristiques majeures du système de contrôle de l'OIT réside dans la combinaison entre l'examen des organes de contrôle et les conseils pratiques donnés aux Etats Membres par le biais de la coopération et l'assistance techniques. En outre, depuis 2005, à l'instigation de la Commission de la Conférence, la question de la complémentarité entre les travaux des organes de contrôle et l'assistance technique du Bureau fait l'objet d'une attention accrue. Ainsi que la troisième partie de cette publication le souligne, ceci a donné lieu à un renforcement du suivi des cas de manquements graves, par les Etats Mem-

bres, à leurs obligations de faire rapport et autres obligations liées aux normes. De surcroît, la Commission de la Conférence fait référence de manière plus systématique à l'assistance technique dans ses conclusions relatives aux cas individuels portant sur l'application des conventions ratifiées. L'objectif du renforcement de la combinaison entre les travaux des organes de contrôle et l'assistance technique du Bureau est de fournir un cadre de référence efficace aux Etats Membres en vue du plein respect de leurs obligations liées aux normes, y compris à l'application des conventions qu'ils ont ratifiées.

Comme le souligne l'analyse de cas de progrès relatifs à l'application des conventions ratifiées développées plus en avant dans cette publication, les missions techniques sont un instrument décisif dans l'amélioration des conditions d'application des normes internationales du travail. Ces missions visent également à identifier les problèmes dans l'application des normes, en droit et en pratique, pour mieux adapter les efforts du Bureau en terme d'assistance technique.

De manière générale, la procédure de suivi personnalisé initiée en 2005 s'inscrit ainsi dans le renforcement et l'amélioration du système de contrôle de l'OIT et, plus spécifiquement, de la complémentarité entre l'examen des organes de contrôle de l'OIT et les conseils pratiques donnés par le Bureau aux Etats Membres par le biais de l'assistance technique. Aussi, en plus des différents cycles de suivi personnalisé et afin de continuer d'optimiser la combinaison entre l'examen des organes de contrôle et l'assistance technique, la commission d'experts a décidé lors de la 79^e session en 2005 de mettre en exergue les cas pour lesquels, à son avis, l'assistance technique du Bureau serait utile pour aider les Etats Membres à remédier aux lacunes en droit et en pratique dans l'application des conventions ratifiées. D'autre part, la commission d'experts en lien avec le Bureau a mis en œuvre un suivi des conclusions adoptées par la Commission de la Conférence lors de ses dernières sessions.

II. Analyse de cas de progrès

L'analyse de cas vise à mieux souligner selon quelles modalités les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence dans le cadre des examens de cas individuels ont un impact sur l'application des normes par les Etats Membres. Cette analyse de cas, qui couvre les vingt dernières années et qui porte sur douze pays et n'est donc nullement exhaustive, est organisée par région géographique: Afrique, Amériques, Asie, Europe, Etats arabes. Des choix ont forcément dû être fait à cet égard pour les besoins de cette publication. (Voir annexe 4: Examens individuels devant la Commission de la Conférence des Etats Membres étudiés dans l'analyse de cas – 1991 – 2010).

*Europe**CROATIE (C162)*

La Croatie est membre de l'OIT depuis 1992 et a ratifié 59 conventions dont les huit conventions fondamentales. A ce jour, la Croatie a fait l'objet de cinq examens individuels de la part de la Commission de l'application des normes de la Conférence: trois examens individuels relatifs à la convention n° 162 sur l'amiante (1986) en 2003, 2006 et 2008, et deux examens individuels respectivement sur les conventions n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (1948) en 1995 et n° 102 sur la sécurité sociale (1952) en 1998.

S'agissant de la convention n° 162 sur l'amiante (1986), la Croatie a fait l'objet de sept observations de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009 et 2010. Les commentaires de la commission d'experts, dans son rapport de 2006, soulignaient la persistance et même l'aggravation de certains problèmes relatifs à la prévention et au contrôle des risques pour la santé dus à l'exposition professionnelle à l'amiante et pour protéger les travailleurs contre ces risques – notamment les travailleurs de l'usine de Salonit-Vranjic. Les commentaires faisaient entre autre état de l'absence de statistiques sur les travailleurs touchés par des maladies liées à l'amiante et de la gestion des déchets de l'usine de Salonit. Sur la base de cette observation individuelle, l'application de la convention n° 162 par la Croatie a fait l'objet d'un examen individuel devant la Commission de l'application des normes de la Conférence la même année. Les conclusions de la Commission de la Conférence regrettaient le manque de réactivité et les informations limitées fournies par le gouvernement croate. La Commission de la Conférence demandait au gouvernement croate d'accepter d'urgence une mission de contacts directs de haut niveau et formulait les conclusions suivantes:

«Compte tenu du temps déjà écoulé et de la gravité de la situation, la commission a invité le gouvernement à accepter d'urgence une mission de contacts directs de haut niveau chargée de procéder à la vérification de la situation sur le terrain et de suivre ce cas. Elle a également demandé au gouvernement d'engager des consultations efficaces avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives sur les mesures à prendre pour une application effective de la convention tant en droit qu'en pratique. La commission a de plus demandé au gouvernement de faire parvenir à la commission d'experts, à sa prochaine session, un rapport complet et détaillé contenant des informations sur les mesures prises pour mettre sa législation en conformité avec la convention, sur la situation des travailleurs susceptibles d'être toujours exposés à l'amiante, ainsi que sur tous les points soulevés par

la Commission de la Conférence et la commission d'experts. La commission a exprimé le ferme espoir d'être en mesure de constater des progrès tangibles dans un proche avenir.»²³

La mission de contacts directs de haut niveau proposée par la Commission de la Conférence fut acceptée par le gouvernement croate. Cette mission eut lieu du 2 au 6 avril 2007 réunissant des spécialistes des questions relatives à la santé et à la sécurité au travail de différents départements du Bureau et du bureau sous régional de Budapest ainsi que la directrice du Département des normes internationales du travail. La mission visait à faire le point sur la situation du pays pour les activités entraînant l'exposition des travailleurs à l'amiante à l'occasion du travail, à rechercher des informations sur l'exposition passée et actuelle des travailleurs à l'usine de Salonit-Vranjic et sur la pollution passée et actuelle de l'environnement par l'amiante provenant de l'usine et, enfin, à examiner les mesures prises et envisagées pour assurer l'application effective de la convention en droit et en pratique, ainsi que les dispositions prises pour consulter les partenaires sociaux sur ces mesures.

Les conclusions et recommandations de la mission sont ainsi revenues sur différentes dimensions du cas. D'une part, du point de vue législatif, la mission a été informée que certaines dispositions législatives concernant le diagnostic, les soins médicaux et les demandes d'indemnisation des personnes souffrant de maladies provoquées par l'amiante étaient à l'état de projet et n'avaient pas encore été transmises au Conseil économique et social et au parlement.²⁴ La mission a par ailleurs estimé que les différentes mesures législatives auraient dû être adoptées depuis longtemps et qu'il était désormais urgent d'aller de l'avant en menant des consultations tripartites et de les soumettre au parlement sans délai. Si ces mesures n'étaient pas mises en œuvre, la Croatie n'assurerait pas la pleine application de la convention et les travailleurs qui ont été exposés à l'amiante, dont beaucoup sont déjà morts, sur le point de mourir ou malades, resteraient sans protection. D'autre part, du point de vue institutionnel, la mission a souligné les lacunes importantes en matière de coordination au sein des différents ministères et entre les ministères compétents sur la question. Ces problèmes institutionnels ont ainsi eu des effets irréparables sur la fiabilité des

²³ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 95^e session de la Conférence internationale du Travail, 2006, Partie 2, p. 65.

²⁴ Il s'agissait des projets de loi suivants: a) Projet de loi concernant le suivi médical obligatoire des travailleurs exposés à l'amiante, b) Projet de règles concernant le suivi médical des travailleurs exposés à l'amiante, c) Projet de loi sur les demandes d'indemnisation des travailleurs exposés à l'amiante, d) Projet de loi sur les conditions d'acquisition du droit à une pension de vieillesse par les employés exposés à l'amiante et e) Projet de règlement sur les procédures de gestion de déchets contenant de l'amiante.

informations et statistiques concernant les personnes touchées par des maladies liées à l'amiante. Enfin, la mission s'est rendue à l'usine de Salonit-Vranjic afin de rassembler des informations sur les méthodes de travail de l'usine quand elle était encore opérationnelle. Selon le rapport de mission, *«estimant que de nombreux travailleurs atteints d'asbestose aujourd'hui ont plus de 50 ans et que la plupart d'entre eux ont travaillé pendant plus de 25 ans dans des usines produisant des produits qui contiennent de l'amiante, qu'ils sont malades, que les entreprises pour lesquelles ils ont travaillé ont fermé ou fait faillite, que la majorité d'entre eux n'ont pas pu bénéficier d'une pension d'invalidité en vertu de la législation applicable, et que leur état de santé s'aggrave de jour en jour, il est urgent mais aussi indispensable de prendre des mesures pour que ces travailleurs bénéficient de soins et d'une protection appropriés ainsi que d'une juste compensation»*. La mission a ainsi prié instamment le gouvernement d'adopter des mesures sans délai et de soumettre le projet de loi sur les conditions d'acquisition du droit à une pension de vieillesse par les employés exposés à l'amiante au Conseil économique et social puis au parlement afin qu'il soit adopté. Enfin, la mission a rappelé la nécessité d'une résolution judiciaire rapide des demandes d'indemnisation concernant les maladies liées à l'amiante et recommandé l'adoption d'une politique nationale relative à la sécurité et la santé au travail sur la base de la convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.

En 2008, les commentaires de la commission d'experts reprennent en grande partie les conclusions de la mission de contacts directs de haut niveau de 2007 et invite le gouvernement croate à donner suite aux recommandations formulées par la mission. En juin 2008, la Croatie fait l'objet pour la troisième fois d'un examen individuel devant la Commission de l'application des normes de la Conférence. Au cours de la discussion, la représentante du gouvernement croate a présenté les différentes dispositions législatives que la Croatie avait prises en vue d'appliquer la convention n° 162 et de se conformer aux normes de l'Union européenne:

«La loi sur le suivi médical obligatoire des travailleurs exposés à l'amiante, entrée en vigueur le 7 août 2007, définit les personnes considérées comme des travailleurs exposés à l'amiante et régleme les méthodes de suivi de la santé de ces travailleurs, la procédure en matière de diagnostic des maladies professionnelles causées par l'amiante, désigne les organismes responsables du suivi médical et ceux chargés de procéder au diagnostic en cas de suspicion d'une maladie professionnelle causée par l'amiante. [...] Afin de régleme les droits aux indemnités financières des travailleurs diagnostiqués et reconnus comme atteints d'une maladie professionnelle causée par l'amiante, une loi

sur l'indemnisation des travailleurs exposés professionnellement à l'amiante a été promulguée le 7 août 2007. Elle traite de la procédure de soumission des recours, de la procédure de règlement et de l'organisme compétent pour statuer sur les demandes d'indemnisation et de la constitution des fonds destinés à l'indemnisation des travailleurs atteints de maladies professionnelles causées par l'amiante. [...] Un troisième texte de loi relatif aux conditions d'obtention d'une pension de vieillesse pour les travailleurs professionnellement exposés à l'amiante est aussi entré en vigueur le 7 août 2007; il accorde à ces travailleurs des conditions plus favorables en vertu d'un principe de solidarité entre les générations. [...] Dans le domaine de la protection de l'environnement, un plan de traitement des déchets a été préparé pour la période 2007-2015, et une loi sur le transport des substances dangereuses ainsi qu'un décret sur les méthodes et procédures pour la gestion des déchets contenant de l'amiante sont entrés en vigueur. Un décret sur la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante a aussi été adopté. [...] Le gouvernement s'est montré extrêmement actif en développant une solution intégrée pour les problèmes liés à l'amiante dans l'ensemble du pays. Toutes les dispositions législatives et institutionnelles nécessaires ont été prises et les textes de loi qui ont été adoptés offrent une base légale complète pour l'exercice des droits des travailleurs exposés professionnellement à l'amiante. Toutes les mesures législatives ont été préparées en concertation avec les organisations syndicales et les employeurs par le biais du Comité économique et social, et toutes ces activités témoignent de l'intérêt que le gouvernement porte à chaque travailleur affecté. Toutes les institutions responsables ont été mobilisées pour concrétiser les engagements pris vis-à-vis de la mission de contacts directs de haut niveau, le gouvernement de la Croatie étant déterminé à honorer les obligations contractées par la législation qui avait été adoptée. Pour ce faire, des ressources ont été prélevées sur le budget de l'Etat. En conclusion, l'oratrice a exprimé sa gratitude à l'OIT pour son soutien et ses propositions constructives.»²⁵

Dans le cadre de la discussion, les membres employeurs et travailleurs ont exprimé leurs positions relatives à l'application de la convention concernée et aux informations livrées par le gouvernement:

Selon **les membres employeurs**, «deux problèmes concernant en particulier l'application des articles 19 et 21 de la convention ne sont toujours pas résolus: élimination des déchets d'amiante sans risques pour la santé des travailleurs concernés et de la population qui vit dans le voisinage de l'usine;

²⁵ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 97^e session de la Conférence internationale du Travail, 2008, Partie 2, pp. 102-105. Les citations suivantes sont tirées du même compte rendu.

et les garanties à fournir concernant le revenu des travailleurs qui ne peuvent plus travailler à cause des effets de l'amiante sur leur santé, y compris bien entendu ceux qui sont déjà malades. [...] Dans son rapport, la mission de contacts directs fait état de plusieurs mesures initiales importantes. Plusieurs lois ont été élaborées, dont la quasi-totalité est désormais entrée en vigueur. [...] Il faut [par ailleurs] se féliciter de la déclaration du gouvernement selon laquelle tant les chômeurs que les retraités victimes de leur exposition professionnelle à l'amiante ont été inclus dans le régime des maladies professionnelles. Bien que la loi adoptée en 2007 à cette fin semble adaptée, les membres employeurs ont demandé au gouvernement des informations détaillées sur cette question et notamment sur les réparations déjà versées afin que la commission d'experts puisse les examiner. [...] Par conséquent, les membres employeurs ont enjoint au gouvernement d'appliquer les mesures adoptées dans un très proche avenir et de tenir le Bureau informé des progrès réalisés. En outre, ils ont demandé au Bureau de maintenir son aide pour que la collaboration qui s'est avérée si efficace puisse se poursuivre».

Les membres travailleurs, eux, «ont rappelé que la non application de la convention no 162 en Croatie a déjà fait l'objet de discussions en 2003 et en 2006. [...] Bien que figurant sur la liste des conventions dites techniques, la non application de la convention n° 162 a des conséquences extrêmement lourdes pour les travailleurs concernés, pour leurs familles, ainsi que pour les familles qui vivent dans l'environnement de ces usines. [...] A plusieurs reprises, la mission a demandé que des mesures soient prises en priorité et a recommandé une accélération des procédures législatives et administratives, y compris des procédures judiciaires. Un autre élément important est le vœu formulé par la mission que la politique contre l'amiante soit ancrée dans un plan de prévention complet sur la sécurité et la santé et une politique nationale globale, conforme à la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006. Les membres travailleurs ont déploré que la commission d'experts ait dû formuler la conclusion qu'elle n'était pas en mesure de vérifier si toutes ces intentions avaient été suivies de mesures concrètes ni si les recommandations antérieures étaient respectées, et qu'elle devrait prier – dans une note de bas de page – le gouvernement de fournir des données complètes à l'occasion de la Conférence. **Néanmoins, tant sur la base des réponses du gouvernement que sur des expériences de syndicats nationaux, il y a un progrès non négligeable.** Les responsables politiques veulent traiter cette problématique en priorité. Mais l'approche fragmentée adoptée jusqu'ici n'est pas souhaitable. Les travailleurs doivent être partie prenante d'un plan d'action nationale intégré».

La Commission de l'application des normes de la Conférence a ainsi conclu la discussion en prenant en compte les précédentes discussions et conclusions adoptées en son sein en 2003 et 2006, les commentaires formulés par la

commission d'experts de 2002 à 2005, les conclusions de la mission de contacts directs de haut niveau effectuée en Croatie en avril 2007, et les nouveaux commentaires formulés par la commission d'experts en 2007:

«La commission a pris note des informations communiquées par le gouvernement concernant les mesures législatives, institutionnelles, judiciaires, sanitaires et de protection de l'environnement prises comme suite aux conclusions de la mission, pour améliorer l'application de la convention dans le pays, y compris des travaux de réhabilitation menés à l'entreprise Salonit, des travaux d'élimination des déchets d'amiante sur le site de l'entreprise et sur le site de décharge de Mravinnacka Kava. [...] La commission s'est réjouie [...] des signes tangibles des progrès enregistrés avec l'adoption des textes législatifs, ainsi que des mesures prises pour atténuer les difficultés financières d'une partie au moins des travailleurs atteints de maladies liées à l'amiante. Elle regrette néanmoins que ces éléments n'aient pas été soumis à la commission d'experts en temps voulu pour que celle-ci puisse évaluer les progrès accomplis par le gouvernement. La commission a tenu à souligner la gravité de cette affaire ainsi que l'importance cruciale qu'elle attache à une action diligente et concrète de la part du gouvernement dans le sens de l'application pleine et entière de la convention. Elle a appelé instamment le gouvernement à continuer d'examiner avec diligence les réclamations des travailleurs victimes d'une exposition professionnelle à l'amiante, à veiller à ce que les décisions des instances judiciaires ou administratives compétentes soient rendues dans des délais acceptables et que les indemnisations et les pensions de retraite soient versées sans autre délai. Elle a également incité vivement à prendre des mesures concrètes afin que les travailleurs touchés par des licenciements économiques qui sont encore en mesure de travailler bénéficient d'une nouvelle formation et d'un redéploiement dans un autre emploi. S'agissant des mesures prises par le gouvernement pour la réhabilitation du site de l'entreprise Salonit [...], la commission a exprimé l'espoir que cette opération sera menée sans retard, en faisant appel aux expertises appropriées. La commission a noté avec une certaine préoccupation que d'une manière générale l'approche suivie dans le pays pour faire porter effet à la convention reste fragmentaire. Elle a estimé qu'il faudrait que la Croatie se dote d'un cadre législatif unique consolidé et mette en place un plan d'action préventif exhaustif en matière de sécurité et d'hygiène du travail. [De plus], la commission a instamment appelé le gouvernement à prendre toutes les autres mesures qui s'imposent pour faire suite sans délai et de manière intégrale aux conclusions de la mission, à celles de la commission d'experts, et enfin à celles de la présente commission en vue d'assurer la pleine application de la convention dans le pays».

En 2009, le cas croate concernant la convention n° 162 sur l'amiante était répertorié comme un cas de progrès par la commission d'experts. La commission relevait en effet différentes mesures prises par le gouvernement, des mesures d'ordre législatif et des décisions relatives aux demandes d'indemnisation des travailleurs souffrant de maladies professionnelles dues à l'exposition à l'amiante, de réhabilitation de sites industriels et de promotion d'un programme national de santé et de sécurité au travail:

«Se référant à ses précédents commentaires, aux conclusions de la mission de contacts directs de haut niveau qui a eu lieu en Croatie du 2 au 6 avril 2007 (appelée ci-après la mission), ainsi qu'aux discussions de la Commission de l'application des normes de la Conférence, dans sa réunion la plus récente (juin 2008), la commission note les informations détaillées soumises par le gouvernement dans ses rapports de mars 2008 concernant les mesures prises depuis la mission, et de novembre 2008 concernant les mesures de protection d'ordre législatif, judiciaire, institutionnel et écologique qu'elle a prises afin d'assurer le suivi des conclusions de la mission et des discussions de la Conférence de 2008, d'améliorer l'application de la convention dans le pays et d'adopter une approche plus globale de la sécurité et de la santé au travail en Croatie. En ce qui concerne les mesures d'ordre législatif qui ont été prises, **la commission note avec satisfaction que, suite aux conclusions de la mission, [des textes législatifs ont été adoptés]**²⁶ [...] La commission note également avec intérêt les mesures prises afin de faire mieux connaître la loi sur l'indemnisation des travailleurs exposés professionnellement à l'amiante et pour faciliter la constitution et le traitement des dossiers de demande d'indemnisation [...] **La commission note avec satisfaction que le gouvernement a adopté le programme législatif qu'il a entrepris d'exécuter au terme de la mission et qu'il a instauré la base juridique nécessaire à la mise en conformité de la législation avec la convention.** Toutefois, elle prie instamment le gouvernement d'adopter tous les décrets d'application des lois qui s'imposent, de prendre toutes les mesures pertinentes nécessaires afin de garantir que les mesures législatives qui sont prises soient effectivement appliquées, et de poursuivre ses efforts afin de faire connaître à tous les travailleurs exposés professionnellement à l'amiante les possibilités qui leur sont offertes

²⁶ Les textes législatifs adoptés sont les suivants: loi sur la surveillance obligatoire de la santé des travailleurs exposés professionnellement à l'amiante; loi portant modifications de la loi fixant la liste des maladies professionnelles; loi sur les conditions d'admission au bénéfice des pensions de vieillesse pour les travailleurs exposés professionnellement à l'amiante; loi sur l'indemnisation des travailleurs exposés professionnellement à l'amiante; loi portant modifications de la loi sur la sécurité et la santé au travail; loi portant modifications de la loi sur l'assurance relative à la sécurité et à la santé au travail; loi portant modifications de la loi sur les soins de santé.

de demander réparation et de faciliter les procédures de constitution de dossiers de demande d'indemnisation, pour ceux qui souhaitent demander réparation. [...] **En ce qui concerne les conclusions de la Commission de la Conférence concernant l'approche fragmentaire suivie pour faire porter effet à la convention, la commission note l'information selon laquelle le Conseil national pour la santé et la sécurité au travail prépare actuellement un programme national de santé et de sécurité au travail, qui doit être adopté avant la fin 2008.**»²⁷

Ainsi, selon le rapport de la commission d'experts, les changements législatifs opérés par la Croatie résultent d'une combinaison d'actions de la part du Bureau et de ses organes de contrôle; c'est-à-dire des conclusions de la mission de contact direct de haut niveau de 2007, des commentaires de la commission d'experts mais aussi des discussions et conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence, notamment lors de sa 97^e session en 2008 au cours de laquelle le cas de la Croatie pour la convention n° 162 fut examiné de manière individuelle. Cette coordination et les efforts répétés des organes de contrôle de l'OIT dans ce cas (le cas a été examiné individuellement à trois reprises depuis 2003) est à l'origine d'améliorations soulignées par la commission d'experts en 2009. La commission d'experts pria néanmoins en 2010 le gouvernement croate de fournir des réponses aux informations transmises le 18 septembre 2009 par le syndicat Association des syndicats de Croatie (HUS) relatives à l'application des mesures d'ordre législatif dont la commission d'experts notait avec satisfaction la promulgation l'année précédente:

«La commission prie instamment le gouvernement d'adopter tous les décrets d'application des lois qui s'imposent, de prendre toutes les mesures pertinentes nécessaires afin de garantir que les mesures législatives qui sont prises soient effectivement appliquées, et de poursuivre ses efforts afin de faire connaître à tous les travailleurs exposés professionnellement à l'amiante les possibilités qui leur sont offertes de demander réparation et de faciliter les procédures de constitution de dossiers de demande d'indemnisation, pour ceux qui souhaitent demander réparation. [...] La commission prie instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires afin de réduire les délais imposés aux travailleurs pouvant prétendre à une indemnisation et à la pension de vieillesse et de veiller à ce que toutes les demandes et requêtes soient traitées aussi rapidement que possible. [...] A la lumière des faits précités et, dans le contexte qu'un rapport détaillé est sollicité en 2010 faisant suite

²⁷ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie I A), 2009, pp. 651-653.

à ses commentaires de 2008, la commission demande au gouvernement de répondre d'une manière détaillée aux commentaires susmentionnés transmis par le HUS. Pourtant, elle conseille de nouveau vivement au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer un suivi complet et pertinent aux conclusions de la mission de contacts directs de haut niveau de 2007, ainsi qu'aux commentaires de la commission de 2008 afin de garantir l'application complète de la convention dans le pays.»²⁸

PAYS-BAS (C103)

Les Pays-Bas sont membre de l'OIT depuis 1919 et ont ratifié 105 conventions dont l'ensemble des huit conventions fondamentales. Au cours des vingt dernières années, les Pays-Bas ont fait l'objet de deux examens individuels de la part de la Commission de l'application des normes de la Conférence: un en 1991 concernant la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), et un en 2004 concernant la convention n° 103 sur la protection de la maternité (révisée) (1952).

Au sujet de la convention n° 103 sur la protection de la maternité, les Pays-Bas ont fait l'objet de cinq observations de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en 1990, 1994, 1999, 2004 et 2009. En 2004, une observation de la commission d'experts soulignait la non conformité d'une loi nationale sur la prestation maladie à la convention n° 103 relative à la protection de la maternité. La commission relevait ainsi:

«[...] Qu'en vertu de l'article 1, paragraphes 1 à 3, de la convention [n° 103], lu conjointement avec son article 4, paragraphe 4, les travailleuses couvertes par la convention doivent bénéficier des prestations, et notamment des soins de santé, prévues par cet instrument, soit dans le cadre d'un système d'assurance obligatoire, soit par prélèvement sur des fonds publics. Quant au paragraphe 5 de l'article 4 de la convention, la commission désire souligner qu'il vise uniquement les situations où une femme qui – tout en étant par ailleurs assujettie au régime d'assurance obligatoire – ne «peut prétendre de droit à des prestations», comme par exemple lorsqu'elle ne remplit pas les conditions relatives à une période déterminée de cotisation, d'emploi ou de résidence. Il n'a pas pour objet de substituer à l'octroi de plein droit des prestations accordées dans le cadre d'un système d'assurance obligatoire ou par prélèvement sur les fonds publics celui de l'assistance publique

²⁸ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie I A), 2010, pp. 720-721.

assortie de conditions relatives aux moyens d'existence. Ledit paragraphe 5 ne saurait donc s'appliquer aux travailleuses qui, alors qu'elles relèvent du champ d'application de la convention, seraient exclues en permanence du système d'assurance obligatoire prévu par la législation, en raison par exemple du montant de leur rémunération. En outre, le fait d'exclure du régime de l'assurance obligatoire les femmes dont les revenus dépassent un certain plafond en leur laissant la faculté de souscrire une assurance privée aboutit en pratique à organiser les prestations médicales de maternité de ces travailleuses dans le cadre d'un système d'assurance volontaire, alors que la convention n° 103 sur la protection de la maternité exige que ces prestations soient fournies dans le cadre d'une assurance obligatoire ou par prélèvement sur des fonds publics répondant aux exigences du paragraphe 7, notamment. Par conséquent, la commission prie le gouvernement de réexaminer à nouveau la question et veut croire que le gouvernement sera en mesure d'indiquer dans son prochain rapport les mesures prises ou envisagées pour mettre sa législation en conformité avec ces dispositions de la convention.»²⁹

La même année, le cas fait l'objet d'un examen individuel devant la Commission de l'application des normes de la Conférence. Au cours de la discussion, le gouvernement des Pays-Bas a déclaré:

«[que le] gouvernement a pris note avec intérêt des commentaires de la commission d'experts, notamment sur le lien entre les paragraphes 4 et 5 de l'article 4 de la convention, et que le problème est en cours d'examen, en collaboration étroite avec le BIT quant aux actions à prendre. Entre temps, le gouvernement a préparé une réforme majeure du système d'assurance médicale. Le 28 mai 2004, un projet de réforme visant à réunir l'assurance obligatoire définie par la loi sur les prestations de maladie, les régimes d'assurance applicables aux fonctionnaires ainsi que les autres systèmes d'assurance a été envoyé à Sa Majesté la Reine, afin d'être présenté pour avis devant le Conseil d'Etat. Ce nouveau système d'assurance devrait couvrir tous les résidents des Pays-Bas. Il devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2006. En outre, le gouvernement envisage actuellement la possibilité de ratifier la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, qui a actualisé et remplace la convention n° 103; elle semble contenir des dispositions plus flexibles en la matière. Elle a ajouté que le gouvernement continuera d'agir en collaboration étroite avec le BIT et les partenaires sociaux à ce sujet. En

²⁹ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie I A), 2004, pp. 373-374.

ce qui concerne les informations statistiques demandées par la commission d'experts dans son observation, l'oratrice a indiqué qu'elles seront jointes au prochain rapport régulier.»³⁰

Dans le cadre de la discussion, les membres employeurs et travailleurs ont exprimé leurs positions relatives à l'application de la convention concernée:

«**Les membres employeurs** ont noté que la législation prévoit que les travailleuses dont le revenu annuel est supérieur à 30 700 euros sont exclues des prestations de maternité prévues par un système d'assurance obligatoire. La question de droit dont la commission est saisie est de savoir si un tel système est conforme à l'article 4, paragraphe 4, de la convention. Il en serait ainsi si le gouvernement pouvait démontrer que les femmes ne bénéficiant pas d'un régime d'assurance obligatoire perçoivent, de droit, des prestations financées par prélèvements sur des fonds publics. En l'occurrence, il n'est pas certain que ce soit le cas. La représentante gouvernementale s'est référée d'une manière générale au système de sécurité sociale, sans indiquer quelles dispositions de la législation nationale reconnaissent aux travailleuses exclues du régime d'assurance obligatoire le droit à des prestations de maternité. Les membres employeurs considèrent que l'article 4, paragraphe 5, de la convention vient compléter le paragraphe 4 du même article, puisqu'il s'applique aux travailleuses non couvertes par le premier. Contrairement à la commission d'experts, les membres employeurs estiment que l'article 4, paragraphe 5, ne s'applique pas nécessairement aux travailleuses qui, par principe, sont admises à bénéficier des prestations prévues à l'article 4, paragraphe 4, mais ne satisfont pas à toutes les conditions prescrites, par exemple à l'accomplissement d'une certaine durée d'emploi. En tout état de cause, l'octroi des prestations sociales prévues par l'article 4, paragraphe 5, ne suffit pas en soi pour satisfaire aux prescriptions du paragraphe 4, lequel envisage fondamentalement deux options et a un caractère contraignant à l'égard des Pays-Bas. Les membres employeurs ont suggéré que le gouvernement sollicite l'avis d'un expert juridique sur les questions soulevées.

«**Les membres travailleurs** ont expliqué que l'intérêt de ce cas réside principalement dans l'illustration de certains aspects juridiques de la convention et de certains aspects du système de protection sociale des pays industrialisés. Aux Pays-Bas, la couverture des soins de santé par l'assurance maladie obligatoire est réservée aux travailleuses dont la rémunération n'ex-

³⁰ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 92^e session de la Conférence internationale du Travail, 2004, Partie 2, pp. 60-61. Les extraits suivants sont issus de la même discussion.

cède pas une fois et demi le revenu moyen et aux femmes bénéficiant de l'assistance sociale. Elle exclut donc les travailleuses gagnant plus d'une fois et demi le revenu moyen, les fonctionnaires et la plupart des enseignantes. Or selon l'article 1, paragraphes 1 à 3, et l'article 4, paragraphe 4, de la convention, les travailleuses doivent bénéficier des prescriptions prévues, soit dans le cadre d'un système d'assurance obligatoire, soit par prélèvement sur des fonds publics. Les membres travailleurs considèrent que l'article 4, paragraphe 5, de la convention vise uniquement le cas des travailleuses ne remplissant pas temporairement les conditions de cotisation, d'emploi ou de résidence et non celles qui sont exclues de l'assurance obligatoire à raison du montant de leur rémunération. Cette dernière exclusion leur paraît d'autant moins justifiable qu'aux Pays-Bas les travailleuses indépendantes ont obtenu, fin 2001, l'accès aux prestations de maternité sans conditions de ressources. Les membres travailleurs ont fait observer que les travailleuses n'ayant pas accès à l'assurance obligatoire peuvent naturellement cotiser à une assurance privée mais une telle tendance ne correspond pas à ce que prescrit la convention. Or, à l'heure actuelle, un courant puissant milite, ouvertement ou non, pour une privatisation de certains domaines de sécurité sociale, notamment les soins de santé et la maternité. Les membres travailleurs rejettent fermement les idées allant précisément dans le sens contraire du principe de protection obligatoire de la maternité pour toutes les travailleuses, retenu par la convention n° 103. En dernier lieu, ils souhaitent que le gouvernement fournisse des statistiques précises sur les femmes qui se trouvent exclues de la protection prévue par cette convention.»

La Commission de la Conférence a ainsi pris note de l'ensemble des déclarations et des informations fournies par les différents mandants de l'OIT qui sont intervenus au cours de la discussion et elle a conclu de la façon suivante:

«La commission a rappelé l'importance qu'elle accorde à la protection de la maternité. Elle a souligné que la convention ne permet pas d'exclure des travailleuses couvertes par le champ d'application de la convention en raison du montant de leur rémunération ou de la nature de leur activité professionnelle. **La commission a dès lors exprimé le souhait que le gouvernement prendra les mesures nécessaires en vue de mettre la législation nationale en conformité avec les dispositions de la convention et qu'il fournira l'ensemble des informations, notamment des statistiques, sur le nombre de travailleuses qui sont couvertes par le régime d'assurance obligatoire ainsi que celles qui en sont exclues.»**

Le 1^{er} janvier 2006, soit dix huit mois après la discussion au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence, le gouvernement néerlandais a promulgué une loi sur l'assurance santé prenant en compte les commentaires de la commission d'experts et les conclusions de la Commission de la Conférence. En 2009, lors de l'examen régulier de la convention n° 103, la commission d'experts notait avec satisfaction les changements législatifs opérés par le gouvernement des Pays-Bas et consacrait ainsi les mesures positives prises par le gouvernement.

« En vertu de la loi du 1^{er} janvier 2006 sur l'assurance-santé, toute personne qui réside ou travaille légalement aux Pays-Bas est obligée de souscrire une assurance-santé, et les assureurs sont tenus d'accepter toute demande d'assurance. L'assurance de base concernant les soins de santé essentiels, prévue par la loi, comprend les soins prénatals, les soins pendant l'accouchement et les soins postnatals. De plus, en vertu de la loi, les femmes ne participent pas aux frais des soins médicaux dispensés avant, pendant et après l'accouchement, si ces soins sont prescrits par un médecin. »³¹

Pologne (C87)

Bien que remontant aux années quatre-vingt et sortant ainsi du cadre temporel de cette étude, on ne peut néanmoins passer totalement sous silence un des cas emblématiques de l'impact du système de contrôle de l'OIT sur l'application des conventions: le cas de la liberté syndicale en Pologne. L'OIT joua en effet un rôle déterminant dans l'émancipation de la Pologne en soutenant la légitimité du syndicat Solidarnosc sur la base de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, toutes deux ratifiées par la Pologne en 1957. Lorsque la loi martiale a été déclarée en Pologne en 1981, le gouvernement a suspendu les activités du syndicat Solidarnosc et arrêté ou renvoyé nombre de ses dirigeants et membres. Après examen du cas par le Comité de la liberté syndicale, des délégués à la Conférence internationale du Travail ont déposé en 1982 une plainte contre

³¹ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1 A), 2009, pp. 688-689. La commission d'experts demandait par ailleurs au gouvernement de fournir un certain nombre d'informations sur le taux de couverture des catégories de travailleuses protégées par la convention en ce qui concerne les prestations médicales de maternité et des informations concernant la mise en œuvre des dérogations permettant le licenciement pendant la grossesse et le congé maternité dans la mesure où la commission rappelait qu'en vertu de l'article 6 de la convention concernée, il est interdit de licencier ou de notifier son préavis de licenciement à une femme lorsqu'elle s'absente de son travail pour prendre un congé de maternité.

la Pologne en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT. La commission d'enquête qui a été nommée a constaté de graves violations des deux conventions. Suite aux nombreuses discussions au sein de la Commission de la Conférence et sur la base des conclusions de la commission d'enquête, l'OIT et de nombreux pays et organisations ont poussé la Pologne à trouver une solution et, en 1989, le gouvernement polonais a octroyé un statut juridique à Solidarnosc. Pour Lech Walesa, responsable de Solidarnosc à l'époque et plus tard Président de la Pologne, la commission d'enquête nommée par l'OIT après l'imposition de la loi martiale dans son pays a contribué de façon significative aux changements qui ont amené la démocratie en Pologne.

Asie

INDONÉSIE (C98)

L'Indonésie est membre de l'OIT depuis 1966 et a ratifié 11 conventions parmi lesquelles figurent toutes les conventions fondamentales. Au cours des vingt dernières années, l'Indonésie a fait l'objet de huit examens individuels de la part de la Commission de l'application des normes de la Conférence: en 2004 au sujet de l'application de la convention n° 29 sur le travail forcé (1930), en 2008 sur la convention n° 105 concernant l'abolition du travail forcé (1957) et, enfin, à six reprises entre 1991 et 1998 au sujet de la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949) en 1991, 1993, 1994, 1995, 1997 et 1998.

L'application de la convention n° 98 sur le droit d'organisation et la négociation collective par l'Indonésie a fait l'objet de 15 observations de la part de la commission d'experts depuis 1990 notamment autour des questions de protection contre des actes de discrimination syndicale, d'ingérence des employeurs et de différentes restrictions à la négociation collective. À plusieurs reprises, la commission d'experts avait ainsi émis des commentaires relatif à l'application de la convention n° 98 par l'Indonésie concernant les points suivants: l'absence de dispositions législatives suffisamment spécifiques pour protéger les travailleurs contre les actes de discrimination anti-syndicale au moment de l'embauche et en cours d'emploi (article 1 de la convention); l'absence de dispositions législatives suffisamment détaillées pour protéger les organisations de travailleurs contre les actes d'ingérence de la part des employeurs ou de leurs organisations (article 2); et, la restriction apportée à la libre négociation collective à la suite de laquelle seules les fédérations couvrant au moins 20 provinces et réunissant un nombre élevé de syndicats ont la possibilité de conclure des conventions collectives, contrairement à l'article 4 de la convention.

En 1991, l'Indonésie faisait partie de la liste des cas individuels discutés au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence au sujet de l'application de la convention n° 98. Dans ses conclusions, la commission notait alors qu' «elle regrett[ait] que la loi et la pratique en matière de discrimination antisyndicale et d'accès à la négociation collective ne soient toujours pas en pleine conformité avec les exigences de la convention». ³² Deux années plus tard, en 1993, le cas de l'application par l'Indonésie de la convention n° 98 faisait l'objet d'un examen individuel au sein de la Commission de la Conférence à la suite d'observations de la commission d'experts qui réitérait ses commentaires réalisés deux ans plus tôt. Dans ses conclusions, la Commission de la Conférence regrettait alors la position du gouvernement indonésien en ce qui concerne la conformité de sa législation nationale avec la convention n° 98:

«La commission a pris note des informations écrites et orales fournies par le représentant gouvernemental au sujet des points qui font l'objet de ses discussions depuis de nombreuses années. **Elle a regretté de constater que le gouvernement considérait que la législation nationale en matière de protection contre les actes de discrimination antisyndicale et de protection des organisations de travailleurs contre les actes d'ingérence des employeurs n'était pas contraire à la convention.** Elle a pris bonne note des indications du gouvernement selon lesquelles un règlement de 1993 sur l'enregistrement des syndicats avait réduit les conditions requises pour pouvoir s'affilier et, de cette façon, pouvoir participer à la négociation collective. La commission a demandé instamment au gouvernement de prendre les mesures les plus propres à garantir aux travailleurs et aux organisations de travailleurs la possibilité d'exercer leurs droits syndicaux sans crainte de représailles antisyndicales et sans risque d'ingérence de la part des employeurs. La commission a invité le gouvernement à communiquer au BIT un exemplaire du règlement ministériel de 1993, afin que la commission d'experts puisse procéder à une évaluation complète des progrès accomplis en vue de mettre cet aspect de la réglementation en conformité avec la convention. La commission a exprimé le ferme espoir de pouvoir constater des progrès dans un très proche avenir.» ³³

Suite à une demande du gouvernement, une mission de contacts directs a été effectuée du 21 au 27 novembre 1993, quelques mois après la session de la Com-

³² Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 78^e session de la Conférence internationale du Travail, 1991, Partie 2.

³³ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 80^e session de la Conférence internationale du Travail, 1993, Partie 2.

mission de la Conférence de la même année, afin d'apporter des conseils sur une meilleure application de la convention. La mission de contacts directs avait alors formulé un certain nombre de recommandations: 1) la législation du travail devrait être codifiée et simplifiée, avec mention des droits fondamentaux dans une loi sur le travail ou sur les relations professionnelles, laissant les détails de mise en oeuvre et de procédure à des règlements adoptés en vertu d'un pouvoir institué par la loi applicable en l'espèce; 2) des mesures législatives devraient être prises pour abroger les dispositions, et en particulier l'article 2 du règlement PER-03/MEN/1993, qui interdisent aux travailleurs de s'engager volontairement dans une négociation collective et de conclure des conventions collectives du travail par le truchement de représentants librement choisis; et enfin, 3) des mesures devraient être prises dans la loi et dans la pratique pour garantir aux travailleurs une protection effective contre les actes de discrimination antisyndicale et les actes d'ingérence des employeurs. Suite à cette mission, le Bureau avait par ailleurs proposé son aide au gouvernement pour une assistance technique. L'année suivante, en 1994, l'Indonésie faisait à nouveau partie de la liste des cas individuels examinés par la Commission de la Conférence. Au cours des discussions, le représentant gouvernemental de l'Indonésie a souligné les révisions législatives en cours relatives à la protection contre la discrimination antisyndicale, des dispositions contre l'intervention des employeurs dans les activités des syndicats ou encore des mesures pour faire en sorte que les tribunaux veillent au respect de la législation en question. Selon le gouvernement indonésien, une révision générale de la législation nationale était alors entamée concernant le droit d'organisation et de négociation collective, et ce, avec le concours des partenaires sociaux et du Bureau. Si les déclarations des membres employeurs et travailleurs faisaient état d'une impression d'amélioration en ce qui concerne les dispositions du gouvernement et l'importance de la mission de contacts directs, les conclusions de la Commission de la Conférence invitait le gouvernement à fournir de plus amples informations relatives aux révisions législatives engagées et à ses effets dans la pratique:

«[...] La commission s'est félicitée de ce qu'une mission de contacts directs se soit rendue en Indonésie en novembre 1993 pour examiner et discuter les mesures à prendre pour assurer l'application de la convention. La commission a exprimé en conséquence le ferme espoir que cette mission de contacts directs sera suivie de développements prometteurs et que le gouvernement sera à même d'indiquer dans son prochain rapport détaillé sur l'application de la convention, les mesures concrètes qu'il aura effectivement prises pour codifier et pour simplifier la législation du travail, assurer une protection efficace contre les actes de discrimination antisyndicale et contre les actes d'ingérence et abroger les restrictions législatives aux droits des travailleurs de négocier collectivement leurs conditions d'emploi.

La commission veut croire qu'elle pourra constater des progrès décisifs réalisés, si nécessaire avec l'assistance du BIT, dans l'application tant en droit qu'en pratique de cette convention lors de l'examen du prochain rapport du gouvernement.»³⁴

Les observations de la commission d'experts en 1995 ainsi que les travaux du Comité de la liberté syndicale³⁵ continuaient néanmoins de souligner le non respect par l'Indonésie de la convention n° 98 malgré la mise en œuvre d'une mission consultative qui s'est rendue en janvier 1995 en Indonésie. Aussi, pour la troisième année consécutive, l'application de la convention n° 98 par l'Indonésie faisait l'objet d'un examen individuel au cours de la 82^e session de la Conférence internationale du Travail. Les conclusions de la Commission de la Conférence soulignaient la préoccupation de la commission face à l'application non conforme de la convention n° 98:

«La commission est préoccupée du fait que, malgré l'envoi d'une mission de contacts directs qui s'est rendue en Indonésie en novembre 1993, en dépit de la discussion ayant eu lieu l'an dernier au sein de cette commission et en dépit d'une mission de conseils qui s'est rendue en janvier 1995 en Indonésie, des progrès doivent encore être faits afin que la loi et la pratique mettent pleinement en oeuvre la convention. La commission a considéré comme encourageantes les informations fournies en réunion par le représentant du gouvernement, notamment en ce qui concerne la multiplication des syndicats. En revanche, la commission demande instamment au gouvernement de prendre des mesures spécifiques afin de garantir la protection contre les actes de discrimination antisyndicale dans les faits et dans la loi pour faire en sorte qu'il n'y ait pas de facto d'ingérence des employeurs dans le fonctionnement des organisations de travailleurs et demande que soit établi un régime de lois et de règlements qui amène au démantèlement de toutes les restrictions à la négociation collective, de sorte que des syndicats puissent se former librement et sans entrave. Par ailleurs, la commission demande au gouvernement de fournir un rapport détaillé à l'adresse de la commission d'experts sur les mesures ultérieures spécifiques prises par le gouvernement relatives aux questions mentionnées dans le rapport de la commission d'experts, et de se conformer pleinement

³⁴ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 81^e session de la Conférence internationale du Travail, 1994, Partie 2.

³⁵ Cas n° 1756, voir 295^e rapport, paragr. 398 à 423, adopté par le Conseil d'administration à sa 261^e session en novembre 1994.

à toutes les dispositions de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et de garantir le droit à la négociation collective.»³⁶

Dans son rapport de 1997, la commission d'experts relevait avec préoccupation la gravité des allégations de mesures antisyndicales soumises à l'examen du Comité de la liberté syndicale dans le cas n° 1773 (déni de reconnaissance d'un syndicat, ingérence des pouvoirs publics dans les activités syndicales, détention de syndicalistes), ainsi que les conclusions auxquelles il avait abouti, en mars 1995³⁷, en mars 1996³⁸ et encore en novembre 1996³⁹. Dans ces conditions, la commission s'est vu obligée de renouveler ses observations relatives à la nécessité de renforcer la protection des travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale, au besoin d'adopter des dispositions législatives spécifiques en ce qui concerne la protection des organisations de travailleurs contre tout acte d'ingérence des employeurs et, enfin, aux limitations à la libre négociation collective.

En 1997, le cas de l'Indonésie au sujet de la l'application de la convention n° 98 fait à nouveau l'objet d'une discussion au sein de la Commission de la Conférence. Au cours de l'examen du cas individuel par la commission, la persistance de la part de l'Indonésie à ne pas respecter la convention n° 98 est soulignée à plusieurs reprises et le cas d'un syndicaliste emprisonné a provoqué de nombreuses déclarations de la part de membres travailleurs et gouvernementaux de différents pays relatives à la détérioration de la situation en Indonésie. Les conclusions de la Commission de la Conférence ont ainsi réitéré la profonde préoccupation relative à la situation de divergence qui persiste depuis des années entre la convention d'une part et la législation indonésienne d'autre part. La commission priait alors le gouvernement de l'Indonésie de garantir avec urgence le plein respect des libertés civiles indispensables à la pleine application de la convention n° 98. Dans son rapport de 1998, la commission d'experts exprimait l'espoir que le projet de législation du travail de 1997 soit rendu conforme aux dispositions de la convention renouvelant ainsi ses commentaires en ce qui concerne l'absence d'adéquation entre la convention et la législation indonésienne. L'année suivante, devant la Commission de la Conférence, le gouvernement indonésien devait s'expliquer au sujet de l'application de la convention n° 98:

³⁶ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 82^e session de la Conférence internationale du Travail, 1995, Partie 2.

³⁷ Voir 297^e rapport, approuvé par le Conseil d'administration à sa 262^e session.

³⁸ Voir 302^e rapport, approuvé par le Conseil d'administration à sa 265^e session.

³⁹ Voir 305^e rapport, approuvé par le Conseil d'administration à sa 267^e session.

« Une représentante gouvernementale a indiqué à la commission que le gouvernement indonésien avait pris, conformément à la dynamique de la réforme et à son esprit, plusieurs mesures d'importance pour assurer la pleine application de la convention. Parmi elles figure la signature par le Président de la République d'un décret ratifiant la convention n° 87, qui sera suivie de la préparation d'une nouvelle législation sur les syndicats. Le 27 mai 1998, le ministre de

la Main-d'oeuvre a publié un nouveau règlement ministériel, n° 5 de 1998, qui abroge le précédent règlement ministériel n° 3 de 1993 sur l'enregistrement des syndicats. Ce nouveau règlement permet à tout syndicat national ou régional de procéder à son enregistrement au niveau de l'entreprise, en déposant simplement auprès de l'autorité administrative compétente la liste de ses dirigeants et de ses membres ainsi que ses statuts. Ce nouveau système a permis au syndicat connu sous le nom de Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI) d'être enfin reconnu en tant que syndicat indépendant, et ses représentants ont été inclus dans la délégation indonésienne tripartite à la Conférence. La loi n° 25/1997 établit les principes fondamentaux en matière de travail et fera l'objet de règlements d'application précisant son contenu. Douze de ces règlements sont actuellement en cours d'élaboration et devraient être adoptés au début du mois d'octobre prochain afin que la loi n° 25 puisse entrer en vigueur. Cette loi ne consacre pas seulement les principes des sept conventions fondamentales de l'OIT, elle facilite également la ratification des quatre conventions fondamentales non encore ratifiées. Le gouvernement a déjà ratifié la convention n° 87 et prépare actuellement l'instrument de ratification de la convention n° 138. Les autres conventions seront étudiées en temps utile. En conséquence, on peut espérer que le gouvernement sera en mesure de répondre entièrement aux préoccupations exprimées par la commission d'experts concernant la protection contre les actes de discrimination antisyndicale, la protection des organisations d'employeurs et de travailleurs contre les actes d'ingérence des unes par rapport aux autres et les restrictions de la négociation collective. En ce qui concerne la liberté syndicale des fonctionnaires, le gouvernement reconnaît pleinement le droit de tout travailleur de s'affilier à l'organisation de son choix, ainsi que la convention n° 87 le prévoit. **En conclusion, il convient de souscrire à la demande d'assistance technique du BIT exprimée par M. Muchtar Pakpahan au sein de la Commission de la Conférence pour élaborer une nouvelle législation du travail. Il est à espérer que cette assistance pourra être fournie par le secrétariat à Genève ou par l'équipe multidisciplinaire responsable de l'Asie du Sud-est et du Pacifique. Le gouvernement de l'Indonésie, en collaboration avec les partenaires sociaux, continuera à identifier les dispositions réglementaires qui ne sont pas conformes à l'esprit de la réforme.**»⁴⁰

⁴⁰ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 86^e session de la Conférence internationale du Travail, 1998, Partie 2. Les déclarations suivantes sont extraites de la même discussion.

Les membres employeurs et travailleurs ont alors pris note des différentes annonces de la représentante gouvernementale indonésienne notamment au sujet de la ratification de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1949) et d'autres améliorations législatives dans le sens des commentaires de la commission d'experts:

Les membres travailleurs ont remercié la représentante gouvernementale pour les informations fournies et rappelé qu'ils suivaient de très près l'évolution de la situation en Indonésie. **La libération de Muchtar Pakpahan, la reconnaissance du SBSI, la ratification de la convention n° 87 sont autant de signes de progrès dans le respect des droits syndicaux qui permettent d'envisager les perspectives d'une collaboration constructive avec l'OIT sous un jour plus favorable que par le passé. L'application effective des normes fondamentales, et notamment de celles de la convention n° 98, va toutefois nécessiter des modifications importantes dans l'ensemble de la législation, des institutions et des pratiques, afin d'instaurer l'Etat de droit indispensable à l'exercice des droits et libertés civils et politiques.** [...] Il s'agit là d'un des cas les plus notoires de la commission: elle l'a discuté à cinq reprises depuis 1991 et le Comité de la liberté syndicale a formulé des conclusions et recommandations très fermes dans plusieurs cas. Comme la commission d'experts, la présente commission a insisté pour que soit adoptée une législation spécifique qui protège effectivement les travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale, ainsi que les syndicats contre les ingérences des employeurs, des autorités publiques et des services de sécurité. En outre, le gouvernement devrait mettre en place un cadre légal solide, plutôt que de régir les éléments fondamentaux des relations professionnelles par voie de décrets ou de circulaires. La commission d'experts indique à cet égard que le projet de législation de 1997 comporte plusieurs éléments qui ne sont pas conformes à la convention. Il n'assure pas une meilleure protection des travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale. Il ne comporte aucune disposition garantissant la protection des organisations syndicales contre les actes d'ingérence de la part des employeurs. Par ses articles 48 et 49, il soumet l'enregistrement des syndicats d'entreprises et de leurs fédérations à des conditions excessivement contraignantes qui sont autant de restrictions à la négociation collective qu'il faudrait au contraire promouvoir. Par ailleurs, la méthode de fixation des conditions d'emploi des fonctionnaires devrait impérativement être clarifiée. C'est au regard des changements intervenus récemment qu'il convient d'insister auprès du gouvernement pour qu'il entame sans délai les profondes réformes nécessaires à l'instauration d'un système de relations professionnelles réellement démocratique et conforme à l'Etat de droit. La garantie effective des droits civils et politiques est indispensable au plein respect de la liberté syndicale et du droit de négociation

collective. La coopération technique du BIT à laquelle a fait appel la représentante gouvernementale pourra certainement y aider, vu l'ampleur de la tâche à accomplir. Mais une mission de contacts directs serait nécessaire pour mieux identifier les principales priorités et accélérer les adaptations nécessaires.

Les membres employeurs ont rappelé que les restrictions à la liberté syndicale affectaient aussi bien les employeurs que les travailleurs. Les manquements de l'Indonésie quant à l'application de la convention ont été examinés à cinq reprises depuis 1991, et en 1997 pour la dernière fois. Les questions soulevées concernent trois domaines, à savoir la protection contre les actes de discrimination antisyndicale, la protection des organisations d'employeurs et de travailleurs contre les actes d'ingérence des uns par rapport aux autres et des limitations excessives à l'organisation par les syndicats de leurs propres fonctionnement et activités et des restrictions exagérées de la négociation collective. Par le passé, les représentants gouvernementaux ont mentionné différentes réglementations et un projet de législation visant à améliorer la situation, mais la commission d'experts a continué d'estimer que le projet de loi du travail de 1997 était insuffisant au regard des exigences de la convention sur un certain nombre de points, tel le fait que la négociation collective ne peut être menée que par des syndicats enregistrés ayant le soutien de la majorité des travailleurs de l'entreprise concernée. Il n'est pas aisé de savoir si cela signifie que la majorité des travailleurs de l'entreprise doivent apporter leur soutien aux efforts de négociation collective des syndicats ou si cela veut dire que le syndicat doit compter parmi ses membres la majorité des travailleurs de l'entreprise. Néanmoins, des progrès ont été réalisés depuis 1991, bien que l'évolution n'ait pas été considérée entièrement satisfaisante par la commission d'experts. Le représentant gouvernemental a informé la présente commission de nouveaux changements, ce qui n'est pas étonnant compte tenu des événements récents. **Il s'agit là des prémisses importantes de réformes de grande ampleur. L'accent doit toutefois être mis sur le fait que la législation du travail doit être plus profondément modifiée dans un proche avenir. Il convient de reconnaître que l'acceptation des commentaires de la commission d'experts par le gouvernement témoigne d'un progrès considérable. Toutefois, il faut souligner que des progrès réels doivent être accomplis dans le pays lui-même.** Les membres employeurs expriment en conséquence l'espoir que ces promesses seront tenues et que le gouvernement fera des efforts importants pour mettre fin aux manquements récemment relevés. Bien que le gouvernement ait sollicité une assistance technique, il conviendrait de le prier instamment d'accepter l'aide qui pourrait être apportée par une mission de contacts directs.

Les conclusions de la Commission de la Conférence ont ainsi souligné les progrès effectués ou en voie de réalisation par l'Indonésie mais a néanmoins rappelé les nombreux défis et obstacles qui persistaient dans la législation indonésienne pour une bonne application de la convention n° 98:

«La commission a pris note de la déclaration du représentant gouvernemental et de la discussion en son sein. Elle a rappelé que la commission d'experts formulait depuis plusieurs années des commentaires sur l'absence de mesures suffisantes pour assurer la protection contre la discrimination antisyndicale et l'ingérence, ainsi que sur les divergences entre la législation et la promotion de la négociation collective requise par l'article 4 de la convention. **La commission a relevé avec intérêt les mesures positives prises récemment par le gouvernement, parmi lesquelles la libération de certains des dirigeants et militants syndicaux emprisonnés et la ratification de la convention n° 87. La commission a toutefois constaté qu'il existait encore dans la législation de nombreux obstacles à la pleine application de la convention n° 98. Dans ce contexte, la commission a prié instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que soient levées les graves restrictions qui pèsent sur la libre négociation collective. En outre, elle a prié instamment le gouvernement de prendre les mesures appropriées pour garantir l'entière protection des travailleurs contre les actions de discrimination antisyndicale ainsi que celle des organisations de travailleurs contre les actes d'ingérence de la part des employeurs. La commission a noté que le gouvernement demandait l'assistance technique du BIT. La commission a exprimé le ferme espoir qu'avec l'assistance d'une mission de contacts directs les obstacles législatifs et pratiques à la libre négociation collective et à la pleine application de la convention seraient levés.** Elle veut croire que le gouvernement fournira l'année prochaine un rapport détaillé à l'examen de la commission d'experts sur les mesures concrètes adoptées afin de mettre la législation en conformité avec la convention.»

En juin 1998, l'Indonésie a donc ratifié la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. En août 1998, une mission de contacts directs ayant pour mandat d'aider le gouvernement à garantir que le projet de législation sur le travail soit pleinement conforme avec les dispositions des conventions n° 87 et n° 98 s'est rendue en Indonésie suite à la demande du gouvernement indonésien lors de la session de la Commission de la Conférence quelques mois plus tôt. Ainsi, à partir de la 86^e session de la Commission de la Conférence, l'application de la convention n° 98 par l'Indonésie n'a plus fait l'objet d'examen individuel. Au-delà, dans son rapport

de 2000, la commission d'experts a pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle la mise en application de la loi n° 25 de 1997 sur la main d'oeuvre a été reportée au 1er octobre 2000 et que cette loi est en cours de réexamen avec l'assistance technique du BIT, pour en garantir la conformité avec la convention n° 98. Le gouvernement a indiqué par ailleurs qu'un projet de loi sur les syndicats et un projet de loi sur le règlement des conflits du travail, élaborés avec l'assistance technique du BIT, ont été soumis au secrétariat du Cabinet. Dans les rapports de 2002, 2004 et 2008, l'application de la convention n° 98 par l'Indonésie a été répertoriée comme un cas de progrès par la commission d'experts. En 2002, la commission s'est en effet félicitée de l'entrée en vigueur de la loi n° 21 de 2000 de l'Indonésie sur les syndicats et organisations ouvrières en accord avec les commentaires de la commission d'experts réalisés depuis de nombreuses années. En 2004, la commission d'experts a par exemple noté avec intérêt que le gouvernement avait l'intention de mettre en place avec l'aide de l'OIT des programmes permanents de sensibilisation à la convention, notamment des cours de formation dans certaines régions, destinés aux employeurs, aux travailleurs et aux membres de la communauté, de manière à en assurer l'application adéquate. En 2008, la commission a pris note avec intérêt de l'entrée en vigueur de la loi n° 2 de 2004, qui instaure un nouveau système de tribunaux du travail tripartite en remplacement de l'ancien système des comités des conflits du travail.

NÉPAL (C144)

Le Népal est membre de l'OIT depuis 1950 et a ratifié 18 conventions, parmi lesquelles figurent toutes les conventions fondamentales à l'exception de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948). Au cours des vingt dernières années, le Népal a fait l'objet de deux examens individuels de la part de la Commission de l'application des normes de la Conférence: en 1997 concernant la convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, (1951) et en 2005 concernant la convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail (1976).

Au sujet de la convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail (1976), le Népal a fait l'objet de quatre observations de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations soit en 2005, 2006, 2007 et 2009. En 2005, la commission d'experts a prié dans son rapport le gouvernement népalais de fournir de plus amples informations au sujet de l'application de la convention n° 144 et notamment sur le libre choix des représentants, l'égalité de la représentation ainsi que sur la place des partenaires sociaux dans le processus de

préparation des rapports dus au titre de l'article 22 de la Constitution. Cette même année, en juin, l'application de cette convention par le Népal fait l'objet d'une discussion au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Le Népal, par la voix de son représentant, a présenté les différentes mesures prises par le gouvernement népalais dans le cadre de l'application de la convention:

«Un représentant gouvernemental a déclaré qu'en ratifiant la convention le Népal a accepté la coopération tripartite comme base de la formulation des lois, des politiques et des décisions concernant l'application des normes internationales du travail. [...] La coopération tripartite s'est engagée dans bien des domaines, comme la sécurité et la santé au travail, l'élimination du travail en servitude et du travail des enfants, le problème du VIH/SIDA. Les consultations tripartites se poursuivent pour formuler une politique concernant les migrations de main-d'œuvre et pour élaborer un plan d'action pour le travail décent. Le mécanisme institutionnel de consultations tripartites est le Conseil consultatif central du travail, qui peut adresser des recommandations au gouvernement dans son domaine de compétence. [...] Les représentants des travailleurs et des employeurs au Conseil consultatif central du travail ont été désignés par leurs organisations respectives. Outre les représentants formellement désignés, d'autres participants ont pris part aux réunions et ont exprimé leur avis, pratique qui apparaît comme étant conforme à l'article 3 de la convention. Un secrétariat permanent du conseil a été constitué auprès du ministère du Travail et de l'Administration des transports, mais les partenaires sociaux n'ont sollicité aucun appui administratif direct. [...] Les partenaires sociaux ont été associés à toutes les activités de formation et à tous les séminaires concernant les questions de main-d'œuvre que le ministère avait organisés, sauf en ce qui concerne la formation en cours d'emploi pour le personnel du ministère. Le gouvernement est conscient que les obligations concernant la consultation que lui prescrit l'article 5, paragraphe 1 d), de la convention ne concernent pas simplement la communication des rapports. Il est désormais entré dans la pratique de diffuser des projets de rapports avant les réunions pour discuter en détail des rapports concernant les conventions, les questionnaires ou les propositions à soumettre et d'incorporer les commentaires formulés par les partenaires sociaux. Les documents ne sont envoyés au BIT que lorsque tous les partenaires sociaux y souscrivent et que des copies ont été envoyées aux organisations de travailleurs et d'employeurs. Il n'a pas été établi de rapports annuels, conformément à l'article 6 de la convention, au cours des trois dernières années. Le ministère a prévu d'élaborer un tel rapport dès que les partenaires sociaux le jugeront nécessaire. En dernier lieu, le gouvernement s'engage à com-

muniquer au BIT tous les faits nouveaux concernant l'application de la convention dans la pratique.»⁴¹

Au cours des discussions, les membres travailleurs et employeurs sont revenus sur les conditions d'application de la convention n° 144 dans le contexte népalais et sur les mesures prises par le gouvernement:

«**Les membres travailleurs** se sont déclarés préoccupés par cette situation paradoxale selon laquelle le gouvernement népalais est censé avoir mis en place divers organes et mécanismes conçus pour satisfaire aux prescriptions énoncées par la convention, mais il a dans le même temps remplacé les consultations avec les partenaires sociaux par des actions en justice que les conseillers juridiques de ces partenaires sociaux doivent tenter contre les détentions arbitraires, les décrets interdisant les assemblées et manifestations publiques, le refus de l'enregistrement des syndicats et d'autres atteintes aux droits fondamentaux au travail. Les membres travailleurs ont souligné que le Roi s'est attribué des pouvoirs exécutifs directs en février 2005 et a déclaré l'état d'urgence, que des centaines de personnes, parmi lesquelles près d'une vingtaine de syndicalistes, ont été arrêtées arbitrairement, que les locaux des syndicats sont sous surveillance et parfois perquisitionnés puis interdits d'accès, que les réunions syndicales et les rassemblements ont été interdits et que l'enregistrement de plusieurs organisations syndicales a été refusé. Ces trois derniers mois, plusieurs dirigeants syndicaux, dont des femmes, ont été jetés en prison, dans des conditions d'incarcération épouvantables. Six de ces personnes sont toujours en détention. Un certain nombre de droits constitutionnels fondamentaux ont été suspendus, à commencer par les droits syndicaux, à quoi s'ajoutent le droit d'expression; le droit d'assemblée; le droit à l'information; le droit à la propriété; le droit à la vie privée; et le droit d'user des voies de recours prévues par la Constitution. La censure de la presse a été imposée. Le recours à la détention préventive se généralise, frappant notamment les dirigeants des syndicats de presse. [...] Tout au long de ces tragiques événements, le bureau de l'OIT à Katmandou a joué un rôle remarquable en aidant les partenaires sociaux népalais et en intervenant en leur nom auprès des autorités. Le bureau de l'OIT à Katmandou et son directeur méritent à ce titre les félicitations de la commission. Ils ont souhaité la fin rapide du conflit social au Népal dans l'intérêt de la paix, de la sécurité et du progrès social de la nation. Dans ses efforts, le gouvernement devrait chercher à coopérer avec le mouvement syndical en développant le dialogue social et en renforçant le

⁴¹ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 93^e session de la Conférence internationale du Travail, 2005, Partie 2, pp. 75-77. Les citations suivantes sont tirées du même compte rendu.

tripartisme dans le pays. [...] [Le gouvernement népalais] devrait également être incité à recourir à l'assistance technique du BIT [...].»

«**Les membres employeurs** ont rappelé que le Népal a ratifié la convention n° 144 en 1995 et ont salué l'engagement du gouvernement du Népal de promouvoir des consultations tripartites. [...] Les membres employeurs ont en outre souligné que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne sont pas liées par la décision finale ou par la position adoptée par le gouvernement, et ont noté l'indication du gouvernement selon laquelle les représentants des employeurs et des travailleurs sont choisis librement par leurs organisations, et qu'un secrétariat permanent a été créé au Conseil consultatif central du travail en 2004. Ils ont toutefois souligné qu'il doit être clair que cette structure est responsable des procédures auxquelles la convention fait référence. Ils se sont en outre demandés si le gouvernement du Népal consulte les organisations les plus représentatives lorsqu'il compile les informations et qu'il élabore les rapports pour le BIT. Enfin, les membres employeurs ont exhorté le gouvernement d'appliquer des procédures qui permettraient d'assurer des consultations efficaces.»

La Commission de la Conférence a conclu en soulignant sa préoccupation en ce qui concerne la question du respect des droits fondamentaux. La commission a par ailleurs proposé l'assistance technique du Bureau afin de faciliter et de promouvoir le dialogue social au Népal:

«La commission, consciente des circonstances exceptionnelles dans lesquelles se trouve le pays, a rappelé l'importance du dialogue social et a considéré que la convention n° 144 pouvait contribuer au rétablissement de la démocratie et au processus de construction de la paix. La commission a estimé que les consultations qui se sont déroulées dans le cadre du Conseil consultatif central du travail ont été insuffisantes. **La commission a fait observer que le Bureau pouvait contribuer, par l'assistance technique, à promouvoir un dialogue social sincère et constructif entre toutes les parties concernées, répondant à l'esprit de la convention n° 144.** La commission a invité le gouvernement à prendre toutes les mesures appropriées afin de promouvoir le dialogue tripartite sur les normes internationales du travail. La commission a également demandé au gouvernement qu'il envoie un rapport pour la prochaine réunion de la commission d'experts informant des progrès réalisés pour garantir des consultations tripartites effectives et satisfaisantes pour l'ensemble des parties intéressées et fournissant des informations sur le fonctionnement des procédures prévues par la convention. **La commission a également souhaité que le gouvernement prenne note de la profonde préoccupation exprimée en son sein en ce qui concerne la question du respect des droits fondamentaux dans le pays et de son impact sur la pratique des consultations tripartites.»**

La commission d'experts dans son rapport de 2006 a rappelé la disponibilité du Bureau relative à l'assistance technique et a réitéré ses commentaires sur les modalités de mise en œuvre pratique des consultations tripartites. Dans le rapport de l'année suivante, la commission d'experts relève certaines améliorations et se félicite du fait que des mesures ont été prises afin d'institutionnaliser le dialogue social. Ces mesures ont fait suite à une mission d'assistance technique réalisée par des fonctionnaires du Bureau qui a eu lieu les 11 et 12 avril 2007 au Népal. Cette mission axée sur le dialogue social a ainsi réuni le gouvernement et les partenaires sociaux et a permis de cerner les obstacles pratiques à la mise en œuvre effective de la convention n° 144 au Népal. À ce titre, la commission a rappelé le rôle important joué par le bureau de l'OIT de Katmandou en termes d'assistance et d'appui techniques. Enfin, en 2009, la commission d'experts a souligné des améliorations relatives à la mise en place des consultations tripartites:

«La commission prend note avec intérêt des informations communiquées par le gouvernement dans son rapport pour la période 2006-07. Elle note que l'article 154 de la Constitution provisoire du Népal crée une Commission nationale du travail et qu'un projet de loi portant création de la Commission du travail a été élaboré en 2008. Le gouvernement déclare que la nouvelle loi, lorsqu'elle aura été approuvée par l'Assemblée constituante, marquera une avancée considérable. [...] **En outre, la commission note avec intérêt qu'une compilation des instruments adoptés par la Conférence de juin 1995 à juin 2006 a été établie et se trouve prête à être soumise au parlement pour examen. Elle rappelle que les ratifications des conventions n° 105 et n° 169 ont été enregistrées en août et septembre 2007. La commission se réjouit encore de cette nouvelle approche, y compris de l'assistance fournie par le BIT aux partenaires sociaux dans ce domaine, et elle réaffirme que le dialogue social et, en particulier, les consultations tripartites requises par la convention peuvent contribuer à promouvoir la démocratie et le travail décent au Népal.**»⁴²

RÉPUBLIQUE DE CORÉE (C81)

La République de Corée est membre de l'OIT depuis 1991 et a ratifié 24 conventions dont quatre conventions fondamentales (C100, C111, C138, C182). Ce pays a fait l'objet de deux examens individuels de la part de la part

⁴² Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2009, pp. 471-472.

de la Commission de l'application des normes de la Conférence au cours des vingt dernières années: en 2004 concernant la convention n° 81 relative à l'inspection du travail (1947) et en 2009 au sujet de la convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) (1958).

S'agissant de la convention n° 81 relative à l'inspection du travail, 1947, la République de Corée a fait l'objet depuis 1987 de quatre observations de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en 2000, 2004, 2007 et 2008. Faisant suite à ses commentaires de 2000, la commission d'experts soulevait dans ses commentaires de 2004 sur l'application de la convention n° 81 par la République de Corée plusieurs problèmes: l'information et le conseil aux employeurs et aux travailleurs, la collaboration avec les employeurs et les travailleurs et la proportion d'inspectrices:

«La commission prend note du fait que, d'après le gouvernement, l'une des principales fonctions des inspecteurs est de fournir des conseils aux employeurs et aux travailleurs, bien que cette fonction ne soit pas prévue dans le règlement relatif aux fonctions des inspecteurs du travail. La commission prie le gouvernement d'indiquer dans quelle mesure les programmes de formation des inspecteurs mentionnés ci-dessus ont aidé ces derniers à fournir des conseils aux employeurs et aux travailleurs en pratique, et de communiquer des informations sur les progrès réalisés à cet égard. [...] Concernant les observations faites par la Fédération des syndicats coréens selon lesquelles la proportion des inspectrices ne serait pas suffisante, étant donné que les femmes représentent 41 pour cent de l'ensemble des travailleurs, la commission prend note des informations fournies par le gouvernement selon lesquelles le nombre des inspectrices a augmenté de 8,3 pour cent au cours de la période 1999-2001, et que le ministère du Travail a déjà demandé au ministère des Affaires du gouvernement et de l'Intérieur d'augmenter le nombre du personnel d'inspection responsable des questions des femmes dans les bureaux régionaux du travail. La commission espère que le gouvernement fournira des informations sur les progrès réalisés à cet égard.»⁴³

En juin 2004, la République de Corée faisait partie de la liste des cas discutés au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Le représentant du gouvernement coréen devait s'expliquer sur les commentaires

⁴³ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie I A), 2004, p. 253.

de la commission d'experts sur les conditions d'application de la convention n° 81 et sur les commentaires des partenaires sociaux:

«Un représentant gouvernemental a indiqué que, depuis la ratification de la convention n° 81, le gouvernement fait de son mieux pour que l'inspection du travail fonctionne conformément aux principes et dispositions de cet instrument. Notant que les organisations d'employeurs et de travailleurs de son pays ont fait des commentaires au sujet de l'application de la convention, il a souhaité donner quelques explications sur différentes questions relatives à la situation actuelle du système d'inspection et à ses développements futurs. [...] L'orateur a indiqué que, s'agissant de la question du renforcement des programmes de formation des inspecteurs du travail et de celle de l'inscription dans la loi de la fonction de conseil technique et d'information des inspecteurs, le gouvernement a mis en oeuvre divers programmes d'éducation et de formation en vue de leur permettre d'exercer cette fonction [comme des cours de formation de base, la diffusion de publications, etc.]. [...] le représentant gouvernemental a indiqué que [la commission de délibération sur la politique de sécurité et de santé dans l'industrie (ISHPDC)] a été créé par le gouvernement en vue de recueillir les points de vue des organisations d'employeurs et de travailleurs sur les questions majeures de politique de sécurité et de santé au travail, et de renforcer la coopération tripartite. Dans un but de plus grande efficacité, les réunions de l'ISHPDC sont souvent remplacées par la consultation de ses membres sous forme écrite. [...] Le gouvernement a également pris des mesures en vue de recueillir l'opinion des organisations d'employeurs et de travailleurs, notamment au sujet de la consultation tripartite sur la santé et la sécurité au travail. Au niveau régional, les directeurs des bureaux du travail ont recueilli les avis des organisations d'employeurs et de travailleurs. [...] La mise en oeuvre de ces mesures devrait faciliter les discussions entre les travailleurs, les employeurs et le gouvernement. [...] Enfin, se référant au point soulevé par la Fédération des syndicats de Corée, à savoir la nécessité de renforcer la proportion d'inspectrices au sein de l'inspection du travail en réponse à la forte augmentation de la population des femmes au travail et à la demande de la commission d'experts de communiquer des informations à cet égard, l'orateur a indiqué que son gouvernement s'efforce de recruter plus d'inspectrices pour prendre en charge les questions de protection de la maternité et de harcèlement sexuel. En conséquence, la proportion de femmes dans l'effectif d'inspecteurs du travail est en constante progression.»⁴⁴

⁴⁴ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 92^e session de la Conférence internationale du Travail, 2004, Partie 2, pp. 17-18. Les citations suivantes sont tirées du même compte rendu.

Au cours de la discussion, les membres employeurs ont rappelé l'importance de l'application de la convention sur l'inspection du travail et demandé des informations détaillées relatives à l'augmentation du nombre d'inspectrices au sein de l'inspection et d'autres au sujet de la promotion de la collaboration entre l'inspection et les partenaires sociaux. Les membres travailleurs, eux, ont souligné les carences en ressources humaines de l'inspection du travail en République de Corée, certains cas de partialité de l'inspection et la question de la mixité au sein de l'inspection du travail:

«Selon un membre travailleur de la République de Corée, le manque d'inspecteurs du travail est significatif, conduisant à une situation où un inspecteur du travail est souvent responsable de plusieurs centaines d'établissements. Ceci aboutit non seulement à rendre obsolète l'un des objectifs premiers de l'institution – empêcher des pratiques de travail injustes – mais signifie également que les inspecteurs du travail n'ont pas reçu de formation ou d'éducation appropriée dans les domaines mentionnés par la commission d'experts. Pour cette raison, l'orateur a suggéré à la commission d'experts de continuer à examiner cette situation, et a prié le gouvernement de fournir des informations sur le nombre de lieux de travail attribué par inspecteur sur une base comparative, à la fois nationale entre régions/secteur économique et internationale. La grande disparité de la charge de travail des inspecteurs de Corée semble également refléter l'absence d'un suivi efficace des mesures et des systèmes d'évaluation, un domaine où la participation active des travailleurs pourrait potentiellement jouer un rôle dans l'amélioration du système d'inspection du travail. Un autre point est que, malgré le fait que les inspecteurs du travail doivent rester entièrement impartiaux dans leur travail, ils ont montré, dans certains cas, une propension à la partialité.»

La Commission de la Conférence a ainsi conclu la discussion en insistant tout particulièrement sur l'importance de la formation, de la collaboration de l'inspection du travail avec les employeurs et les travailleurs et, enfin, la nécessité d'accroître le nombre d'inspectrices:

«[La commission] a pris note des programmes de formation des inspecteurs du travail et a exprimé l'espoir que le gouvernement poursuivra ses efforts en vue de garantir la formation des inspecteurs, afin que ceux-ci soient le mieux à même de répondre aux demandes d'informations et de conseils techniques émanant des organisations d'employeurs et de travailleurs. La commission a souligné que le nombre d'inspecteurs et les moyens mis à leur disposition doivent être suffisants pour que ceux-ci puissent s'acquitter de

leurs fonctions à la fois de conseil et de contrôle, la seconde étant essentielle. S'agissant de la coopération entre employeurs et travailleurs, la commission a pris note des informations du gouvernement concernant le dialogue tripartite engagé dans ce domaine et elle a incité à un approfondissement de ce dialogue. Compte tenu de la progression constante de la proportion des femmes qui travaillent, la commission a invité le gouvernement à renforcer la composante féminine du personnel de l'inspection du travail, afin que les services d'inspection puissent traiter de manière adéquate certaines questions de conditions de travail spécifiques aux femmes. La commission a prié le gouvernement de fournir à la commission d'experts des informations complètes et solidement documentées ainsi que des statistiques en relation avec chacune des questions soulevées.»

En 2007, lors de l'examen régulier par la commission d'experts du cas concernant l'application de la convention n° 81 par la République de Corée, celui-ci fait alors partie des cas de progrès répertoriés par la commission d'experts. Celle-ci notait en effet avec intérêt que des travaux ont été réalisés pour favoriser la collaboration entre l'inspection du travail avec les employeurs et les travailleurs dans le cadre d'une commission de délibération sur la politique de sécurité et de santé dans l'industrie (ISHPDC) et que le gouvernement envisage de prendre des mesures pour augmenter l'effectif féminin au sein du personnel de l'inspection du travail. La commission d'experts exprimait en outre sa satisfaction au sujet de la formation des inspecteurs:

«La commission prend note avec satisfaction que, faisant suite aux demandes de la Commission de l'application des normes de la CIT, des actions de formation ont été menées au bénéfice des inspecteurs du travail au cours de l'année 2005, notamment au sein de l'Institut d'éducation du travail sur les lois relatives aux relations individuelles de travail, les relations collectives de travail ainsi que sur les méthodes de prévention et d'enquêtes sur les conflits de travail, notamment au sein de l'Institut de l'éducation des travailleurs et, via Internet, sur la législation du travail. La commission note également que les inspecteurs exerçant les fonctions liées à la sécurité et à la santé au travail sont recrutés dès qu'ils sont une fois formés à cette fin et qu'ils bénéficient d'un recyclage de leurs compétences chaque année.»⁴⁵

⁴⁵ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1 A), 2007, p. 375.

L'année suivante, en 2008, la commission d'experts réitérait sa satisfaction concernant l'application de la convention n° 81 par la république de Corée notamment au sujet de la mixité du personnel d'inspection et du nombre des effectifs de l'inspection du travail:

«Se référant à un point qui avait été soulevé par la Fédération des syndicats coréens (FKTU), à savoir la nécessité de renforcer la proportion d'inspectrices au sein de l'inspection du travail en réponse à la forte augmentation de la main-d'œuvre féminine, **la commission note avec satisfaction les progrès constants régulièrement rapportés par le gouvernement à cet égard. En effet, entre 2001 et 2007, la proportion de femmes dans les effectifs de l'inspection est passée de 12 à 22 pour cent, répondant ainsi également à la demande de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (92^e session, juin 2004) de renforcer la composante féminine du personnel de l'inspection du travail**, afin que les services d'inspection puissent traiter de manière adéquate certaines questions concernant les conditions de travail des femmes.»⁴⁶

Afrique

NIGER (C182)

Le Niger est membre de l'OIT depuis 1961 et a ratifié 36 conventions dont les huit conventions fondamentales. Le Niger a fait l'objet à ce jour de deux examens individuels de la part de la Commission de l'application des normes de la Conférence: un concernant la convention n° 29 sur le travail forcé (1930) en 2004 et un autre en 2005 concernant la convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants (1999). Au sujet de la convention n° 182, le Niger a fait l'objet de trois observations de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en 2005, 2007 et 2008.

En 2005, l'application de la convention n° 182 par le Niger fait l'objet d'une discussion au sein de la Commission de la Conférence. Le gouvernement du Niger a souligné devant les mandants de l'OIT siégeant à la commission les

⁴⁶ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie I A), 2008, p. 493-494.

efforts réalisés par son pays au sujet de l'application de la convention objet de la discussion:

«Une représentante gouvernementale [...] a fait part de son étonnement de voir son pays une nouvelle fois sur la liste des cas individuels, alors que les questions qui font l'objet des préoccupations de la commission d'experts ne sont pas spécifiques à son pays mais se retrouvent dans la plupart des pays pauvres où le secteur informel occupe une place importante. Or le Niger s'est résolument inscrit dans une dynamique d'éradication des violations des droits de l'homme, pour preuve la ratification des huit conventions fondamentales, l'étude sur l'identification des obstacles à la mise en oeuvre de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 et la collaboration avec IPEC et le Programme d'appui à la mise en oeuvre de la Déclaration. Il s'agit de faire face aux survivances de pratiques anciennes liées essentiellement aux conséquences de la pauvreté. A cet égard, le Niger a élaboré une stratégie de réduction de la pauvreté qui intègre les différentes dimensions des sujets examinés dans le présent cas. **Même si l'entreprise n'est pas achevée, les efforts considérables déployés ont déjà donné des résultats, et le Niger compte sur l'appui et le concours accrus du BIT ainsi que sur la solidarité internationale pour mener résolument ce combat. La problématique de l'application de la convention n° 182 dans le contexte d'un pays en développement est décrite ainsi.** S'agissant plus précisément des mesures prises pour interdire et éliminer la vente et la traite des enfants, l'oratrice a affirmé que le Niger n'est pas un pays de vente ou de traite des enfants et que les pouvoirs publics n'ont pas connaissance de telles pratiques. En ce qui concerne les mesures prises pour lutter contre le travail forcé dont sont victimes les enfants, il convient de rappeler que la mendicité relève d'une pratique culturelle et éducative visant à développer l'humilité et la compassion chez l'adulte. Toutefois, les administrations compétentes mènent une réflexion sur les mesures appropriées destinées à répondre aux risques de dérive de cette pratique dus à la pauvreté. Concernant les programmes d'action destinés à lutter contre le travail des enfants, le Niger vient de démarrer un nouveau programme IPEC et fournira des informations sur la mise en oeuvre de l'ensemble des programmes dont il bénéficie. S'agissant de l'application de sanctions, il convient de signaler que les juges n'ont pas été saisis de plaintes et n'ont donc pas eu l'opportunité de prononcer des sanctions. Même si le gouvernement accomplit un effort particulier sur le plan juridique, la réalité économique ne permet pas toujours l'application effective des normes, et l'accent est plus particulièrement mis sur les actions d'information et de sensibilisation. Enfin, l'oratrice a souligné que son gouvernement continuait à déployer des efforts importants pour la scolarisation des enfants mais ceux-ci restent tributaires des possibilités finan-

cières limitées du pays et sont affectés par sa forte croissance démographique. Il est donc impossible de donner le délai au terme duquel l'objectif de la scolarisation complète de tous les enfants sera atteint.»⁴⁷

Les membres employeurs et travailleurs ont réagi à la déclaration du représentant gouvernemental et sont revenus sur les commentaires formulés par la commission d'experts antérieurement au titre de la convention n° 29 sur le travail forcé, 1930 dont l'application avait fait l'objet l'année précédente d'une discussion à la Commission de la Conférence; principalement la vente et la traite d'enfants, la question relative à la mendicité et à son caractère forcé et, enfin, les travaux dangereux dans les mines et les carrières:

«[...] **Les membres employeurs** ont noté que le gouvernement n'avait pas répondu à la demande d'informations que lui avait adressée la commission d'experts au sujet des sanctions contre les pires formes de travail des enfants. S'il est certain que des lois interdisent la mendicité des enfants, la traite des enfants et certains types de travaux pour les moins de 18 ans, il est nécessaire de disposer de plus amples informations sur l'application de ces sanctions dans la pratique et sur le nombre d'enfants concernés. Le gouvernement devrait fournir les informations pertinentes sur l'application en pratique des sanctions. Les membres employeurs ont fait remarquer que le cas portait également sur la traite des enfants et sur la coutume consistant à confier des enfants à un guide spirituel qui les oblige souvent à mendier. Cette coutume pose encore de plus graves problèmes en ville que dans les zones rurales. Enfin, ce cas porte aussi sur les travaux dangereux. Les membres employeurs ont partagé la préoccupation de la commission d'experts à cet égard. Ils ont cependant manifesté leur étonnement du fait que la commission d'experts n'a pas relevé que les travaux devant être interdits en vertu de l'article 3 d) de la convention doivent être déterminés selon l'article 4(1) par la législation nationale ou l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, en prenant en considération les normes internationales pertinentes et, en particulier, les paragraphes 3 et 4 de la recommandation n° 190. Il ne faut pas négliger la procédure à suivre pour déterminer les types de travaux devant être interdits. Ils ont conclu en notant que ce cas était lié à la pauvreté. Les pires formes de travail des enfants ont pour conséquence que les enfants ne reçoivent pas de formation, ce qui, comme la représentante gouvernementale l'a fait remarquer,

⁴⁷ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 93^e session de la Conférence internationale du Travail, 2005, Partie 2, pp. 77-80. Les citations suivantes sont tirées du même compte rendu.

risque d'entraîner une génération perdue dans le pays. C'est pour cette raison que des carences au niveau de l'éducation joue un rôle important dans l'application de la convention n° 182.»

«**Les membres travailleurs** ont remercié le Niger pour la soumission de son premier rapport sur l'application de la convention n° 182. La commission d'experts a repris les commentaires sur le travail des enfants formulés antérieurement au titre de la convention n° 29. Ils concernent en premier lieu la vente et la traite des enfants, à propos desquelles la commission, tout en notant la législation en vigueur, a demandé au gouvernement de prendre des mesures immédiates en vue de son application dans la pratique, la vente et la traite des enfants étant considérées comme l'une des pires formes de travail des enfants. Ils concernent également les enfants confiés à un guide spirituel qui les oblige à mendier en échange de ses services. Sur ce point, la volonté du gouvernement d'éradiquer ces pratiques ayant été exprimée en 2004, les membres travailleurs ont demandé au gouvernement de fournir des informations sur la traduction de cette volonté dans la pratique. Enfin, ils sont relatifs au travail des enfants dans les mines, qui emploient selon certaines estimations mentionnées par la commission d'experts jusqu'à 250 000 enfants, et dont la description des situations et conditions est révoltante. Les membres travailleurs ont constaté que, en dépit des informations données par le gouvernement tant dans son rapport qu'oralement devant cette commission, aucune information n'est fournie quant au problème fondamental du travail des enfants dans les mines. Ils se sont joints aux demandes de la commission d'experts pour demander avec insistance au gouvernement de prendre d'urgence les mesures appropriées afin de protéger les enfants de moins de 18 ans du travail souterrain dans les mines conformément aux conventions de l'OIT, et de briser le silence à ce propos en les informant in extenso sur la situation des enfants qui travaillent dans les mines.»

En forme de conclusion, la Commission de la Conférence a décidé de mettre en œuvre une mission d'investigation sur les questions soulevées par les commentaires de la commission d'experts et prié le gouvernement de fournir des informations relatives à ces commentaires:

«La commission a partagé la préoccupation de la commission d'experts concernant la vulnérabilité des enfants qui mendiaient dans les rues ainsi que de ceux qui effectuaient des travaux dangereux dans les mines et carrières. La commission a souligné la gravité de telles violations de la convention n° 182. A cet égard, la commission a noté que plusieurs programmes d'action avaient déjà été entrepris en collaboration avec l'OIT/IPEC et d'autres gouvernements, afin de retirer les enfants de telles situations. La commission a en

autre pris note de la volonté exprimée par le gouvernement du Niger de poursuivre ses efforts afin d'éradiquer de telles situations avec l'assistance technique et la coopération du BIT. La commission a souligné que l'utilisation des enfants à des fins de mendicité et à des travaux dangereux dans les mines et carrières constituait l'une des pires formes du travail des enfants et que le gouvernement était obligé de prendre, en vertu de l'article 1 de la convention, des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, et ce de toute urgence. La commission a demandé au gouvernement d'indiquer les mesures efficaces prises dans un délai déterminé pour retirer des rues les enfants de moins de 18 ans se livrant à la mendicité ainsi que les enfants de moins de 18 ans travaillant dans des conditions dangereuses dans les mines et carrières. Elle a également demandé au gouvernement de fournir des informations additionnelles sur les mesures prises pour assurer la réadaptation et l'intégration sociale de ces enfants, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la convention. [...] La commission a demandé instamment au gouvernement de prendre sans délai les mesures nécessaires afin d'assurer l'accès à l'éducation de base gratuite des filles et des garçons, notamment dans les régions rurales ou particulièrement défavorisées. **S'agissant de la question de la vente et de la traite des enfants, et de l'indication du gouvernement selon laquelle une telle pratique n'existait pas au Niger, la commission a décidé qu'une mission d'investigation serait effectuée dans le pays. Cette mission d'investigation devra également examiner toutes les questions soulevées dans les commentaires de la commission d'experts et au sein de cette commission. La commission a prié les États Membres de l'OIT de fournir une assistance technique au gouvernement du Niger conformément à l'article 8 de la convention, avec pour priorité particulière de faciliter l'accès à l'éducation de base gratuite tel que le prévoit l'article 7.** Elle a demandé au gouvernement de faire des efforts pour appliquer la convention en coopération avec les partenaires sociaux et de rendre compte en détail des résultats obtenus dans son prochain rapport à la commission d'experts.»

Ainsi, l'année suivante, à la demande de la Commission de la Conférence, une mission d'investigation s'est rendue au Niger du 10 au 20 janvier. Dans son rapport dont les informations et recommandations sont largement reprises dans les commentaires de la commission d'experts de 2007, la mission d'investigation a indiqué que, selon les informations qu'elle a obtenues, *«le Niger est certainement un pays de transit car sa situation géographique fait de lui un carrefour d'échanges entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne»*. En effet, la situation géographique du Niger, à savoir le partage de près de 5 700 kilomètres de frontières terrestres avec sept États – Algérie, Bénin, Burkina Faso, Jamahiriya arabe libyenne, Nigeria, Mali et Tchad –, place le pays au cœur des flux migra-

toires de la région et l'expose au risque de la traite des personnes, notamment des enfants. Le Niger est d'autant plus exposé à ce phénomène que la majorité des pays avec lesquels il possède une frontière terrestre sont eux-mêmes affectés par la traite. La mission a indiqué que *«les réseaux de trafic des personnes seraient alimentés, surtout à Niamey, par des adolescentes recrutées principalement au Nigeria, au Togo, au Bénin et au Ghana sous prétexte d'un avenir professionnel radieux, en fait pour accomplir des tâches traditionnellement jugées avilissantes dans la société nigérienne (tâches domestiques) ou interdites par la religion (travailler dans les bars ou restaurants, etc.)»*. Au sujet de la mendicité forcée des enfants, la mission a noté qu'il convient de bien distinguer entre trois formes de mendicité au Niger, à savoir la mendicité classique, la mendicité éducative et la mendicité qui utilise les enfants à des fins purement économiques. Selon le rapport de la mission, l'existence de la troisième forme de mendicité – celle à des fins purement économiques – serait en plein essor et a été reconnue par les interlocuteurs, dont le gouvernement. Toujours selon le rapport de la mission, *«il est apparu que la mendicité des talibés est intimement liée au phénomène de la traite des enfants et que certains marabouts ou maîtres coraniques sont les principaux auteurs de cette forme d'exploitation»*. En ce qui concerne les travaux dangereux d'enfants dans les mines et les carrières, la mission d'investigation a souligné que ces travaux avaient lieu dans des sites informels où travaillent par ailleurs les parents; leurs enfants les accompagnant et réalisant des menus travaux pour eux à cette occasion. Néanmoins, selon les informations recueillies par la mission, les enfants ne font pas qu'accompagner leurs parents, *«ils interviennent dans la chaîne de production, que ce soit dans les mines de gypse ou les carrières de sel, parfois pour de menus travaux visant à faciliter la tâche de leurs parents sur le site, parfois pour des tâches physiquement dangereuses, tous les jours de la semaine, pour une durée journalière de plus de huit heures avec des risques d'accident et de maladie»*. La mission a en outre souligné les carences de l'inspection du travail qui joue un rôle déterminant dans la lutte contre le travail des enfants. La mission a ainsi recommandé la tenue d'un audit de l'inspection du travail pour déterminer exactement la nature et l'ampleur des besoins de l'inspection du travail au Niger. D'autre part, la mission a mis en exergue la nécessité d'un travail de sensibilisation aux problématiques du travail des enfants et le fait que la question des sanctions relatives à la vente et à la traite de personnes, à la mendicité et à l'utilisation des enfants dans les travaux dangereux reste un problème majeur. Par ailleurs, la commission d'experts a réitéré ses commentaires relatifs à l'éducation des populations sur cette question et sur les projets de scolarisation. En s'appuyant sur le travail de la mission d'investigation, la commission d'experts a alors souligné la nécessité de poursuivre le travail de recherche permettant de quantifier avec exactitude l'ampleur et les caractéristiques de la problématique du travail des enfants au Niger.

Suite à la discussion lors de la Commission de la Conférence et suite aux recommandations formulées et aux informations rassemblées par la mission d'investigation, en 2007 et 2008, la commission d'experts a pu noter des progrès de la part du Niger relatif à l'application de la convention n° 182:

«[En 2007,] la commission note avec intérêt que le gouvernement participe au projet de l'OIT/IPEC intitulé «Prévention et élimination du travail des enfants dans les mines d'or artisanales en Afrique de l'Ouest» [et que] selon les informations disponibles au Bureau, plus de 1 500 enfants seront empêchés d'être engagés dans les mines d'or artisanales. [De plus], la commission note avec intérêt que le gouvernement collabore avec l'OIT/IPEC, ainsi qu'avec d'autres agences spécialisées de l'ONU et certains gouvernements. Elle note également que le gouvernement a signé, le 27 juillet 2005, l'Accord multilatéral de coopération en matière de lutte contre la traite des enfants en Afrique de l'Ouest.»

«[Et en 2008,] la commission prend note des informations communiquées par le gouvernement selon lesquelles un observatoire national de lutte contre la mendicité a été créé. Elle note également avec intérêt que la circulaire n° 006/MJ/DAJ/S/AJS du 27 mars 2006 du ministre de la Justice du Niger, adressée aux différentes instances judiciaires, demande que les articles 179, 181 et 182 du Code pénal, lesquels punissent la mendicité et toute personne, dont les parents des mineurs de moins de 18 ans se livrant habituellement à la mendicité, qui les invite à mendier ou qui en tire sciemment profit, soient strictement appliqués en poursuivant sans faiblesse toutes les personnes qui s'adonnent à la mendicité qui utilise les enfants à des fins purement économiques. [D'autre part], la commission note avec intérêt les informations communiquées par le gouvernement selon lesquelles, sur instructions du Premier ministre, le ministre de l'Intérieur a, par lettre circulaire, formellement interdit l'emploi des enfants dans les mines et carrières des zones concernées, à savoir Tillabéri, Tahoua et Agadez. Le ministre des Mines a reçu des directives pour prendre en compte cette mesure d'interdiction dans l'élaboration des conventions minières.»⁴⁸

MAURITANIE (C29)

La Mauritanie est membre de l'OIT depuis 1961 et a ratifié 42 conventions dont les huit conventions fondamentales. La Mauritanie a fait l'objet de dix examens individuels de la part de la Commission de l'application des normes

⁴⁸ Rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2007, p. 273 et 2008, p. 378.

de la Conférence au cours des vingt dernières années: cinq examens individuels au titre de la convention n° 29 sur le travail forcé (1930) en 1990, 2002, 2003, 2005 et 2010, un examen individuel en 1993 concernant la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), un examen individuel en 1993 sur la convention n° 111 sur la discrimination (emploi et profession) (1958), un autre en 1995 au titre de la convention n° 95 sur la protection du salaire (1949), un examen individuel en 2000 sur la convention n° 81 sur l'inspection du travail (1947) et, enfin, un examen individuel en 2009 sur la convention n° 100 relative à l'égalité de rémunération (1951).

En 2002, le cas de la Mauritanie relatif à l'application de la convention n° 29 sur le travail forcé est discuté au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Au cours de la discussion, le gouvernement mauritanien a exprimé sa surprise de se retrouver devant la Commission de la Conférence:

«Un représentant gouvernemental a estimé que la présence de son gouvernement devant la commission constitue un véritable paradoxe. En effet, jamais la Mauritanie ne s'est retrouvée dans une meilleure position depuis qu'elle a adhéré à l'OIT il y a de cela quarante ans. De nombreuses activités de promotion des normes internationales du travail y sont organisées. La Mauritanie a maintenant ratifié toutes les conventions fondamentales et a signé un mémorandum technique avec le BIT. Les différentes institutions du travail dans le pays sont remises sur pied, informatisées et rénovées, et des inspecteurs et des contrôleurs du travail sont formés. Le ministre du Travail a demandé au BIT d'entreprendre deux études approfondies sur le travail forcé et le travail des enfants. Le gouvernement a aussi remis au Bureau international du Travail l'ensemble des rapports demandés. **Dans ces conditions, on a peine à comprendre que la Mauritanie figure parmi les cas soumis à l'examen de la présente commission. [...] Il n'y a, en Mauritanie, aucune pratique de travail forcé, fût-elle isolée.**»⁴⁹

Les membres travailleurs ont répondu à la déclaration du gouvernement mauritanien en soulignant la persistance du problème du travail forcé en Mauritanie et le fait que l'application de cette convention par la Mauritanie avait déjà fait l'objet de deux examens individuels en 1989 et en 1990:

⁴⁹ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 92^e session de la Conférence internationale du Travail, 2002, Partie 2, pp. 11-13. Les citations suivantes sont tirées du même compte rendu.

«Le gouvernement ne devrait pas être surpris de se trouver sur la liste des cas à discuter puisque les violations à cette convention fondamentale sont manifestes depuis de nombreuses années. Lors de la présentation de la liste des cas l'année dernière, les membres travailleurs avaient indiqué qu'ils suivaient ce cas de près et y reviendraient si des progrès n'étaient pas constatés par la commission d'experts. L'esclavage en Mauritanie est une réalité et la situation des esclaves et des personnes susceptibles de le devenir y est très préoccupante. Il ressort du rapport de la commission d'experts, qui reprend les communications de la CISL et de la CMT, que des pratiques esclavagistes existent dans le pays. Le problème est étendu et très complexe. Des milliers d'êtres humains sont victimes de ces pratiques et n'ont aucune liberté de quitter leurs soi-disant employeurs ni de refuser certaines tâches. La consécration de l'abolition du travail forcé par les textes n'a pas mis fin aux pratiques esclavagistes dans ce pays. Il est choquant de constater la persistance et la gravité du phénomène, même si le gouvernement prétend qu'il ne s'agit là que de séquelles, ce qui revient à banaliser, voire nier l'existence du problème. [...] Cette négation du problème se manifeste également par l'absence de disposition prévoyant des sanctions dans l'ordonnance n° 81-234 de 1981 sur l'abolition de l'esclavage. Ni cette ordonnance ni d'autres normes ne contiennent de dispositions permettant de sanctionner pénalement le fait d'exiger du travail forcé. Il est inconcevable qu'une règle juridique régissant des libertés individuelles fondamentales ne soit pas assortie de sanctions significatives et, comme le souligne la commission d'experts, cela est clairement en contradiction avec l'article 25 de la convention. La gravité des violations des libertés fondamentales mentionnées dans ce cas requiert que le gouvernement prenne des mesures concrètes pour éradiquer le travail forcé, notamment en sensibilisant les intéressés et en sanctionnant sévèrement tous les contrevenants, et qu'il accepte une mission de contacts directs de l'OIT afin de l'aider à mettre un terme à cette situation.»

Les membres employeurs ont souligné en réponse à l'intervention du gouvernement mauritanien la différence existant entre l'adhésion à des principes et l'application pratique des dispositions des conventions et ils ont fait état des carences dans la législation mauritanienne:

«En fait, considérant les commentaires faits sur la situation politique et sociale du pays, on peut conclure que, nonobstant les dispositions de la convention, l'existence du parlement et la législation sur l'égalité de 1963, la question en cause est un problème pratique en relation avec l'application et la mise en œuvre des lois de façon à éradiquer en pratique le travail forcé. Le représentant gouvernemental a admis que des problèmes de comportements doivent

être résolu, confirmant ainsi que le travail forcé existe au pays. Le représentant gouvernemental semble dire que la loi existe mais qu'elle n'est pas appliquée en pratique. [...] Face aux allégations des organisations de travailleurs et des organisations non gouvernementales, précédemment niées par le gouvernement, il a été admis que certaines séquelles de travail forcé demeurent mais se limitent à des groupes économiquement faibles. La seule façon de vérifier la situation réelle est d'aller dans le pays et d'observer ce qui s'y passe. La demande formulée par la commission d'experts afin que le gouvernement accepte une mission de coopération technique est raisonnable.»

En conclusion, la Commission de la Conférence a rappelé l'acceptation par le gouvernement de la tenue d'une mission technique du BIT afin d'examiner les modalités d'une étude sur le travail forcé:

«La commission a relevé avec préoccupation, comme l'a fait la commission d'experts, que les organisations de travailleurs continuent d'alléguer une violation grave de la convention en raison de l'existence de pratiques de travail forcé, de l'absence de sanctions à l'égard des responsables et de l'ambiguïté des dispositions juridiques en matière de réquisition de main-d'œuvre. Elle a également noté que le gouvernement a réaffirmé que les pratiques alléguées ne pourraient avoir qu'un caractère isolé et ne sauraient être que les séquelles d'un phénomène historique. La commission a pris note du fait que le gouvernement a donné son accord pour qu'une mission technique du BIT se rende dans le pays afin d'examiner avec lui les modalités d'une étude sur le travail forcé et le travail des enfants, et elle espère que ce premier pas sera suivi des mesures nécessaires, sur le plan juridique, économique et éducatif, pour mettre un terme aux pratiques de travail forcé.»

Les commentaires de la commission d'experts dans son rapport de 2003 qui portaient sur différents points de législation priaient le gouvernement de la Mauritanie de réaliser les réformes suivantes: 1) adopter une disposition imposant des sanctions légales conformément à l'article 25 de la convention n° 29; 2) étendre le champ d'application de l'interdiction du travail forcé ou obligatoire à toutes les relations de travail; 3) abroger l'ordonnance de 1962 conférant aux chefs de circonscription de très larges pouvoirs de réquisitionner des personnes; et 4) dresser une liste complète des établissements considérés comme des services essentiels pour la population pouvant être concernée par une éventuelle réquisition. En juin 2003, la Mauritanie se retrouvait à nouveau devant la Commission de l'application des normes de la Conférence. Le débat s'est de nouveau engagé sur le thème de la reconnaissance de pratiques de travail forcé en

Mauritanie, pratiques niées par le gouvernement et soulignées par les membres travailleurs et employeurs. Le représentant du gouvernement mauritanien a rappelé que son gouvernement s'est engagé à respecter trois engagements: 1) fournir des réponses précises et détaillées à la commission d'experts; 2) adopter un projet de Code du travail avec l'assistance du BIT et 3) autoriser l'envoi d'une mission technique du BIT en Mauritanie. La mission d'assistance technique n'a néanmoins pas pu avoir lieu comme l'ont souligné la commission et les groupes des employeurs et des travailleurs. En forme de conclusions, la Commission de la Conférence a insisté auprès du gouvernement pour qu'une mission d'assistance sous la forme d'une mission de contacts directs ait lieu; le gouvernement mauritanien persistait de son côté à nier le problème du travail forcé:

«La commission a partagé la préoccupation exprimée par la commission d'experts concernant l'inexistence de dispositions juridiques permettant de sanctionner l'imposition du travail forcé, et a regretté que la mission qui avait été acceptée n'ait pas eu lieu. La commission a pris note de la déclaration du représentant du gouvernement relative à l'adoption en première lecture du Code du travail et d'un projet de loi destiné à interdire la traite des personnes. La commission a exprimé sa profonde préoccupation quant à la persistance des situations qui traduisent de graves violations à l'interdiction du travail forcé. La commission a insisté auprès du gouvernement pour qu'une mission d'assistance technique, constituée sous la forme d'une mission de contacts directs, ait lieu in situ pour aider le gouvernement et les partenaires sociaux dans l'application de la convention. La commission a exprimé l'espoir que des progrès concrets sur le présent cas seront observés dans un avenir rapproché. La commission a décidé que ses conclusions devaient figurer dans un paragraphe spécial de son rapport. Le représentant gouvernemental a déclaré que l'adoption des conclusions telles qu'elles viennent d'être présentées signifierait que les débats de la présente commission sont totalement dénués de sens. Il n'a, jusqu'à présent, jamais été démontré que les allégations soutenues se soient révélées fondées. Baser des conclusions sur de telles hypothèses remettrait en cause la crédibilité de la commission et serait aussi faire bien peu de cas de la bonne volonté dont le gouvernement a toujours fait preuve.»⁵⁰

Un accord pour la tenue d'une mission de contacts directs est finalement concrétisé en mars- avril 2004. La mission s'est déroulée ainsi du 9 au 13 mai

⁵⁰ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 91^e session de la Conférence internationale du Travail, 2003, Partie 2, pp. 9-12.

2004 à Nouakchott et avait pour objectif de rechercher avec le gouvernement et les partenaires sociaux des moyens propres à éradiquer les situations qui contreviendraient aux dispositions de la convention n° 29 sur le travail forcé: évolution de la législation et de son application, mesures de prévention et de sensibilisation. Les commentaires de la commission d'experts dans son rapport de 2004 reprenaient certaines évaluations issues de la mission de contacts directs notamment autour de l'absence d'un mécanisme de mise en œuvre de la législation du travail, et en particulier des très faibles moyens dont dispose l'inspection du travail et de l'incertitude juridique autour de la combinaison des textes sur les sanctions pénales relatives à la répression de la traite des personnes. La commission encourageait à cet égard le gouvernement à lancer, avec l'assistance du BIT, une campagne d'information et de sensibilisation en faveur de l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus susceptibles d'être victimes de travail forcé. La mission de contacts directs avait en outre permis de mieux saisir les positions des différents acteurs nationaux tripartites au sujet du travail forcé. En effet, sur la base du rapport de la mission, la commission d'experts notait que *«la pratique du travail forcé est tout à fait exceptionnelle pour les autorités gouvernementales de la Mauritanie, somme toute pas plus développée que dans certaines métropoles du monde industrialisé»* et pour le Conseil national du patronat mauritanien (CNPM) et l'Union des travailleurs de Mauritanie, *«ces pratiques sont inexistantes»*. La commission soulignait néanmoins que, d'après le rapport de la mission de contacts directs, *«les discours ou les textes ne sont pas suivis d'effet»* selon la Confédération générale des travailleurs de Mauritanie (CGTM) et que *«les situations de travail forcé existent sur une large échelle en Mauritanie»* selon la Confédération libre des travailleurs de Mauritanie (CLTM).⁵¹ Pour autant, le rapport de mission et la commission d'experts soulignaient certaines avancées législatives: l'adoption du nouveau Code du travail dont l'article 5 prévoit l'interdiction générale du travail forcé et qui étend cette interdiction à toute relation de travail et l'adoption d'un arrêté fixant la liste complète des établissements ou services considérés comme essentiels.

En 2005, la Mauritanie fait à nouveau l'objet d'un examen individuel au sujet de l'application de la convention n° 29 sur le travail forcé pour la cinquième fois depuis 1987. Au cours de la discussion devant la Commission de la Conférence, le représentant gouvernemental de la Mauritanie a souligné la démarche positive que représentait l'inscription de ce cas à l'examen et a fait le point sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de la commission d'experts, notamment suite à la mission de contacts directs effectuée l'année précédente:

⁵¹ Rapport de la mission de contacts directs de 2004 à Nouakchott.

«Le représentant gouvernemental a présenté les mesures prises par son gouvernement depuis lors: 1) adoption du projet de Code du travail élaboré avec l'assistance du BIT et entrée en vigueur de ce code le 6 juillet 2004; 2) extension de la définition du travail forcé prévue à l'article 5 du projet de Code du travail au travail forcé qui ne résulte pas de l'exécution d'un contrat de travail, conformément à la formulation proposée par la commission d'experts; 3) pénalisation du travail forcé à travers la loi du 17 juillet 2003 et en vertu de l'article 5 du nouveau Code du travail et de son article 435. Les peines prévues sont également applicables aux violences caractérisées ou aux menaces de violence exercées par une personne sur une autre afin de s'assurer du maintien de ses services ou du produit de son activité. [...] 4) abrogation des dispositions du Code du travail qui étaient discriminatoires vis-à-vis des étrangers, relatives à l'administration et à la direction des syndicats, par l'article 273 du nouveau Code du travail, qui admet que des étrangers assument de telles fonctions s'ils remplissent certaines conditions, conformément à la convention no 87; 5) abrogation de l'ordonnance de 1962 déléguant aux chefs de circonscription certains pouvoirs en matière de maintien de l'ordre par effet de la loi du 27 janvier 2005. [...] 6) établissement de la liste des services essentiels pour la population, par effet de l'arrêté no 566/MFPT/MFPE, pris par les ministres de l'Intérieur et de l'Emploi, cette liste excluant désormais la poste et les transports en commun. [...] Le représentant gouvernemental a également exposé les diverses mesures prises par son gouvernement dans le but d'améliorer les conditions de vie des travailleurs, promouvoir les normes et consolider l'état de droit. [...] Le gouvernement s'apprête à approuver un plan national de promotion et de protection des droits de l'homme, élaboré avec l'assistance du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui comprend un volet Groupes les plus vulnérables et un volet Partenariat gouvernement – société civile. Au titre de ce deuxième volet, le gouvernement a sollicité le concours du BIT et du PNUD.»⁵²

Les membres travailleurs et employeurs ont répondu aux explications du gouvernement en insistant sur la question de la reconnaissance par le gouvernement des pratiques de travail forcé:

«Rappelant que cette commission avait, pour la première fois, examiné ce cas en 1982, **les membres travailleurs** ont posé la question de son évolution presque vingt-cinq ans plus tard. En dépit de nombreuses références par la commission d'experts à la question des personnes descendant d'anciens

⁵² Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 93^e session de la Conférence internationale du Travail, 2005, Partie 2, pp. 9-12. Les citations suivantes sont tirées du même compte rendu.

esclaves, obligées de travailler pour une personne revendiquant la qualité de «maître», et de la persistance de ce phénomène attestée par un rapport de 2004 de l'organisation SOS Esclaves, le gouvernement n'a toujours pas fourni de réponses sur des cas concrets, pas plus qu'il n'a indiqué quelles enquêtes avaient été menées dans ces cas précis. Le gouvernement continue de minimiser, voire de nier, la pratique du travail forcé en la qualifiant, devant la mission de contacts directs de 2004, de tout à fait exceptionnelle, et pas plus développée que dans certaines métropoles des pays industrialisés. **Il est paradoxal qu'un gouvernement nie l'existence de pratiques esclavagistes et entreprenne néanmoins des adaptations de sa législation visant à interdire de telles pratiques, donnant ainsi suite aux requêtes formulées par la commission d'experts demandant l'élargissement de l'interdiction du travail forcé à toute relation de travail, l'imposition de sanctions conformes à la convention, l'abrogation de l'ordonnance permettant aux chefs de village de réquisitionner de la main-d'œuvre et de dresser une liste complète des services essentiels où cette pratique est autorisée.**

«**Les membres employeurs** ont fait observer que, dans ses précédentes observations, la commission d'experts avait conclu que l'esclavage perdurait en Mauritanie, en citant des informations contenues dans le rapport du Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage de la Sous-commission des Nations Unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités. [...] Les membres employeurs ont en outre relevé que la mission de contacts directs a conclu qu'il fallait engager des travaux de recherche et des investigations supplémentaires sur l'existence du travail forcé, et ont donc vivement encouragé le gouvernement à coopérer avec les personnes chargées de ces investigations afin de déterminer dans quelle mesure le travail forcé existe encore.»

La Commission de la Conférence a ainsi conclu qu'en raison des informations contradictoires au sujet de la persistance des pratiques de travail forcé et d'esclavage en Mauritanie, une mission d'investigation devait être entreprise:

«La commission a constaté la préoccupation de la commission d'experts face aux conséquences pratiques possibles du fait que l'interdiction générale du travail forcé se trouve dans le Code du travail, mais que les sanctions figurent dans une loi spécifique réprimant un autre délit, à savoir la loi de 2003 portant répression de la traite des personnes. La commission a voulu croire que les mesures législatives adoptées conduiront rapidement à des résultats pratiques mettant fin aux séquelles de l'esclavage et que le gouvernement sera en mesure de fournir des informations sur les recours intentés devant les différentes juridictions en vertu de l'article 5 du Code du travail, ainsi que sur les sanctions imposées. **La commission, prenant note des progrès**

accomplis par le gouvernement sur le plan législatif, l'a prié de soumettre un rapport complet et détaillé qui: 1) répondra à tous les commentaires de la commission d'experts; 2) contiendra des informations complètes sur la juridiction compétente pour recevoir les plaintes et sur les sanctions imposées; 3) contiendra tous les éléments relatifs à la campagne de sensibilisation; 4) fournira des informations sur les consultations menées auprès des partenaires sociaux. **La commission a invité le gouvernement à continuer à bénéficier de la coopération technique de l'OIT et d'autres donateurs, laquelle devrait comprendre une campagne de sensibilisation sur le thème du travail forcé. Compte tenu des informations contradictoires au sujet de la persistance des pratiques de travail forcé et d'esclavage, la commission a décidé qu'une mission d'investigation devait être entreprise. Cette mission devrait vérifier l'application effective de la législation nationale.»**

Suite aux conclusions de la Commission de la Conférence, des discussions entre la Directrice du Département des normes et l'Ambassadeur de la Mauritanie sont entamées pour décider du cadre dans lequel devrait s'organiser la mission d'investigation. En février 2006, un accord est trouvé et la mission est acceptée pour le mois de mai. La mission d'investigation a alors lieu du 13 au 19 mai 2006. L'objectif de la mission était multiple. Il s'agissait d'obtenir des informations sur la législation nationale et d'évaluer si celle-ci est suffisante et effectivement appliquée pour mettre fin aux séquelles de l'esclavage, ce qui renvoie à la question du fonctionnement de l'institution judiciaire dans son ensemble et à la problématique de la sensibilisation de la population. La mission intervenait également dans un esprit d'engagement réciproque entre le gouvernement et le BIT. Pour le Bureau, l'identification des problèmes de la manière la plus objective et précise possible devait permettre de mieux orienter l'assistance technique qu'il pouvait apporter au gouvernement.

Il ressort du rapport que le caractère lacunaire de la législation a été souligné par de nombreux interlocuteurs de la mission, y compris par le ministre de la Justice qui a reconnu le besoin de clarification de la législation et a souligné la nécessité de mieux caractériser les pratiques serviles, et de prévoir les sanctions adéquates dans le cadre de la réforme du Code pénal. A cet égard, la commission d'experts a souscrit dans ses commentaires de 2007 aux recommandations de la mission qui estimait que *«la définition des éléments constitutifs des pratiques esclavagistes et leur incrimination permettraient de renforcer le dispositif législatif»*. La commission a alors invité le gouvernement à prendre les mesures nécessaires en vue d'*«adopter un texte incriminant clairement les pratiques esclavagistes et en définissant, de façon précise, les éléments constitutifs de nature à permettre aux juridictions de l'appliquer aisément»* et d'*«inscrire ces innovations juridiques dans le cadre général de la révision du Code pénal»*

en cours», comme l'a recommandé la mission dans son rapport. Du point de vue de l'application effective de la législation, le rapport de mission a constaté que «jusqu'à présent les juridictions nationales n'ont jamais été saisies d'une action en justice alléguant des pratiques relevant du travail forcé ou de l'esclavage. Lorsque les enquêtes sont menées, l'esclavage n'est jamais retenu pour qualifier les faits, ce qui exclut qu'une action en justice puisse être initiée sur cette base». De plus, la question de l'accès à la justice a été soulevée par la mission. La mission a alors invité le gouvernement mauritanien à «continuer à tout mettre en œuvre pour s'assurer: que les autorités compétentes (procureurs, magistrats, policiers et gendarmes) ordonnent ou procèdent aux enquêtes, de manière rapide et impartiale, en cas de dénonciation ou de plainte concernant l'esclavage et ses manifestations; que la qualification des faits ne soit pas détournée; que, lorsqu'ils sont fondés, ces cas soient soumis aux juridictions compétentes et traités de manière prioritaire; que, le cas échéant, les sanctions imposées soient suffisamment dissuasives».⁵³

La commission d'experts a noté par ailleurs certaines évolutions de la part du gouvernement mauritanien. Suite à la mission d'investigation, un comité interministériel en charge d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre les séquelles de l'esclavage est créé en octobre 2006. En 2007, le cas de l'application de la convention n° 29 par la Mauritanie fait son apparition dans la liste des cas de progrès répertoriés par la commission d'experts. La commission a en effet noté avec satisfaction des évolutions positives dans les mesures prises par le gouvernement mauritanien:

«La commission note avec satisfaction que l'ordonnance n° 62-101 du 26 avril 1962 déléguant aux chefs de circonscription certaines mesures nécessaires à la sécurité de l'Etat et au maintien de l'ordre public, qui conférait aux chefs de circonscription de très larges pouvoirs de réquisition de personnes, a été abrogée par la loi n° 2005-016 du 27 janvier 2005.»

Abondant dans le même sens que la mission d'investigation, la commission a souligné à plusieurs reprises qu'il était important de disposer de données fiables permettant d'évaluer l'ampleur du phénomène de l'esclavage et ses caractéristiques. La commission d'experts avait espéré que le gouvernement pourrait entreprendre une étude qui permettrait de mieux orienter les actions devant être menées par les pouvoirs publics et de cibler les populations et les zones géogra-

⁵³ Rapport de la mission d'investigation de 2006.

phiques concernées. La commission a ainsi relevé que le PNUD et la Commission européenne ont accepté de mobiliser les financements pour la réalisation de cette étude et ont proposé au gouvernement des termes de référence en concertation avec le Bureau. D'autre part, une mission technique du Bureau a eu lieu en Mauritanie en février 2008 sur le thème de la représentativité syndicale et sur le suivi des recommandations de la mission d'investigation de 2006. À cette même période et comme l'a noté la commission d'experts dans ses commentaires en 2009, une campagne nationale de sensibilisation sur le contenu de la loi portant incrimination et répression des pratiques esclavagistes a été mise en œuvre. La commission d'experts a en outre observé que cette campagne, menée juste après l'entrée en vigueur de la loi, a certainement constitué un signal important envoyé à la société civile dans la mesure où la campagne a compté avec la présence des membres du gouvernement et des différentes autorités qui ont pu afficher leur volonté de combattre l'esclavage. La commission a alors invité le gouvernement à prendre toutes les mesures adéquates pour continuer à mener des actions de sensibilisation sur la loi et sur la problématique de l'esclavage en général en ciblant plus particulièrement les groupes les plus vulnérables et les personnes qui sont les premières en contact avec les victimes. De plus, le rapport de la commission d'experts de 2010 a noté que le Commissariat aux droits de l'homme, à l'action humanitaire et aux relations avec la société civile a mis en place un plan national de lutte contre les séquelles de l'esclavage, budgétisé à un milliard d'ouguiyas. Néanmoins, malgré ces avancées, la stratégie nationale de lutte contre les séquelles de l'esclavage n'a toujours pas été adoptée et la commission d'experts a réitéré sa préoccupation relative à l'accès à la justice des victimes. En juin 2010, face à ces difficultés, l'application de la convention n° 29 de la part de la Mauritanie refaisait son apparition dans les cas examinés par la Commission de la Conférence. A cette occasion, cette dernière a partagé la préoccupation de la commission d'experts concernant l'absence d'informations sur les affaires portées devant la justice, ce qui peut tendre à démontrer que les victimes continuent à rencontrer des difficultés pour être entendues et faire valoir leurs droits. La Commission de la Conférence, tout en notant le ferme engagement du gouvernement d'éradiquer l'esclavage, a exprimé l'espoir de pouvoir constater des progrès dans un proche avenir et a demandé au Bureau de fournir au gouvernement, tel qu'il l'a demandé, toute l'assistance technique adéquate à cette fin.

Amériques

BRÉSIL (C111)

Le Brésil est membre de l'OIT depuis 1919 et a ratifié 95 conventions dont l'ensemble des huit conventions fondamentales à l'exception de la convention

n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndicale. Au cours des vingt dernières années, le Brésil a fait l'objet de 21 examens individuels de la part de la Commission de l'application des normes de la Conférence: cinq examens individuels au titre de la convention n° 107 sur les populations aborigènes et tribales (1957) en 1990, 1991, 1993, 1996 et 1999, trois examens portant sur la convention n° 5 sur l'âge minimum (industrie) (1919) en 1990, 1991 et 1992, quatre examens individuels au titre de la convention n° 29 sur le travail forcé (1930) en 1992, 1993, 1996 et 1997, deux examens individuels en 1991 et 1998 concernant la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), quatre examens individuels sur la convention n° 111 sur la discrimination (emploi et profession), (1958) en 1993, 1994, 1995 et 2000, deux examens individuels en 1993 et 1996 au titre de la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé (1957) et, enfin, un examen individuel sur la convention n° 94 sur les clauses de travail (contrats publics) (1949) en 1990.

Au sujet de la convention n° 111 sur la discrimination (emploi et profession), le Brésil a fait l'objet de 17 observations de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, soit de 1991 à 1998, de 2000 à 2005, en 2007, 2009 et 2010.

En 1994, l'application par le Brésil de la convention n° 111 était discutée au sein de la Commission de la Conférence. Les conclusions adoptées par celle-ci soulignaient la persistance de divergences dans la pratique et dans la loi entre les dispositions de la convention et les pratiques du gouvernement brésilien:

«La commission a pris note des informations et des explications détaillées fournies par le représentant gouvernemental et de la discussion qui a eu lieu. **Elle a constaté, avec la commission d'experts, que de sérieuses divergences persistent dans la pratique et dans la loi avec les exigences de la convention. La commission a noté que des mesures législatives sont en voie d'élaboration et a exprimé le ferme espoir qu'elles seront adoptées et mises en oeuvre dans un proche avenir. Cependant, la commission a regretté vivement que le projet de loi n° 229/91, qui interdira aux employeurs d'exiger une attestation médicale certifiant la stérilité ou un examen médical de non grossesse, n'a toujours pas été adopté.** Elle veut croire que ce projet sera adopté et mis en oeuvre dans la pratique dans les meilleurs délais. Elle a donc prié instamment le gouvernement de prendre les décisions nécessaires à cet effet. En outre, la commission a constaté que d'importantes différences de salaires subsistent au détriment des femmes et des Noirs, en particulier dans le secteur rural. Elle a prié le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la pleine application des dispositions pertinentes de la convention. La commission a exprimé le souhait que le gouvernement, dans son prochain rapport, fournisse des informations complètes et détaillées, afin

qu'elle puisse être en mesure de constater, dans un proche avenir, des progrès substantiels dans la loi et dans la pratique. **Elle a rappelé la possibilité de faire appel à l'assistance technique du BIT.**»⁵⁴

En 1995, le Brésil faisait l'objet de commentaires de la part de la commission d'experts relatifs à l'application de la convention n° 111 notamment autour des points suivants: la discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur et l'ascendance nationale, l'égalité d'accès à la formation professionnelle, et, plus généralement sur l'égalité en matière d'emploi. La commission regrettait en outre que le projet de loi n° 229/91 (qui interdirait aux employeurs d'exiger un certificat médical de stérilité aux travailleuses, pratique qui constitue une discrimination fondée sur le sexe dans le cadre de l'accès à l'emploi) n'ait toujours pas été adopté.

La même année, l'application de cette convention par le Brésil faisait l'objet d'un examen individuel devant la Commission de la Conférence pour la troisième année consécutive. Le gouvernement s'était alors expliqué devant la commission en soulignant qu'il était en train de chercher un consensus avec les partenaires sociaux afin de développer une action commune visant l'intensification et l'efficacité de la lutte contre la discrimination. A cet effet, le gouvernement réitérait sa demande d'assistance technique auprès du BIT pour le développement d'une politique efficace et d'une action concrète, en vue de mieux assurer l'application des dispositions de la convention. De plus, au sujet de la discrimination fondée sur le sexe, le gouvernement soulignait alors que le projet de loi n° 229/91 adopté sous forme de la loi no 9029 du 13 avril 1995 était maintenant en vigueur. Cette loi interdisait toute discrimination fondée sur le sexe ainsi que toute pratique discriminatoire, toute restriction à l'accès ou au maintien de l'emploi, fondées sur la race, la couleur, l'état civil, la situation familiale ou l'âge. La Commission de la Conférence notait ainsi avec satisfaction en conclusion l'adoption de la loi n° 9029:

«La commission note avec satisfaction l'adoption de la loi no 9029 et sa mise en vigueur dès avril de cette année. C'est un élément central dans l'attitude du gouvernement qui doit accorder toute priorité à la visée poursuivie par cette loi. La commission espère également que la mission d'assistance technique du BIT, dont les arrangements ont déjà été pris, sera la base d'un plan de développement pour la mise en oeuvre de cette loi.

⁵⁴ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 81^e session de la Conférence internationale du Travail, 1994, Partie 2.

La commission demande par ailleurs au gouvernement de la tenir au courant de toutes les actions mises en oeuvre pour garantir la lutte contre la discrimination au Brésil.»⁵⁵

La commission d'experts soulignait à son tour l'année suivante les progrès réalisés par le Brésil relative à l'application de la convention n° 111. Elle notait alors avec satisfaction que la législation interdisant aux employeurs d'exiger un certificat médical attestant de la stérilisation d'une travailleuse avait été adoptée au titre de la loi n° 9029 du 13 avril 1995 et qu'elle prévoyait de sévères sanctions. De plus, la commission notait avec intérêt que la mission technique envoyée dans le pays avait favorisé un dialogue social sur la nécessité d'une politique nationale plus large et mieux harmonisée en vue de promouvoir l'égalité dans l'emploi et la profession et d'améliorer la mise en oeuvre de cette politique. A côté de ces progrès relevés par la commission d'experts, des commentaires de la commission demandaient des informations relatives à des législations en cours d'adoption en ce qui concerne la discrimination sur la race, la couleur et l'ascendance nationale et sur la mise en oeuvre d'une politique nationale sur l'égalité en terme d'emploi. Toujours en 1996, le Bureau a organisé des activités de formation et d'assistance technique relatives au thème de la discrimination au travail fondée sur le sexe, la race ou la couleur. En effet, un séminaire de formation des agents de formation sur les relations entre hommes et femmes et les problèmes raciaux a été organisé avec l'assistance technique du BIT en mai 1996 dans le but de faire connaître au personnel des différents ministères les retombées favorables des mesures d'action positive prises dans le pays en faveur des femmes et des Noirs. De plus, un grand séminaire national sur la discrimination a eu lieu début de 1997 avec l'assistance du Bureau.

En 1998, la commission d'experts prenait note avec satisfaction des progrès réalisés tant sur le plan pratique que sur le plan législatif en vue de l'élimination des pratiques discriminatoires qui avaient fait l'objet de ses observations antérieures. La commission soulignait en particulier la création du Secrétariat national des droits de l'homme du ministère de la Justice, qui coordonne, administre et surveille la mise en oeuvre de ce programme, le lancement de la campagne «Brésil, sexe et race – tous unis pour l'égalité des chances» lors du séminaire tenu en juillet 1997, la mise en place de stages de formation pour les inspecteurs du travail sur les questions liées aux diverses formes de discrimination et, enfin, la création du Groupe de travail pluridisciplinaire (GTM), coordonné par le département international du ministère du Travail, qui a pour mission de

⁵⁵ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 82^e session de la Conférence internationale du Travail, 1995, Partie 2.

sensibiliser différents partenaires sociaux au problème de la discrimination dans l'emploi et la profession et d'assurer en permanence la diffusion de la convention. D'un point de vue législatif, la commission relevait avec satisfaction la promulgation de la loi n° 9459 de mai 1997, portant modification de certains articles de la loi n° 7716 qui définit les crimes liés à la discrimination fondée sur la race ou la couleur et qui, désormais, prévoit des peines plus sévères et couvre d'autres motifs de discrimination tels que l'ethnie, la religion ou l'origine nationale.

En dépit de ces nombreuses avancées, le Brésil fait à nouveau parti des cas individuels pour l'application de la convention n° 111 en 2000. Cette même année, les commentaires de la commission d'experts réitéraient néanmoins les améliorations législatives réalisées par le gouvernement brésilien suite aux conclusions adoptées par la Commission de la Conférence au cours de ses sessions précédentes et aux conclusions des missions d'assistance technique réalisées dans le pays. Pour autant, la commission d'experts prenait note des commentaires finaux de la Commission sur l'élimination de la discrimination raciale à l'égard des indigènes, tant les communautés noires que les métisses au Brésil subissant encore de profondes inégalités structurelles, qui méprisent les nombreuses mesures positives prises par le gouvernement. Concernant la situation de la femme au Brésil, la commission relevait les observations finales fournies par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies signalant qu'en dépit de certaines améliorations, les femmes continuent à faire face de jure et de facto à la discrimination, notamment pour ce qui est de la discrimination de l'accès au marché de l'emploi. Aussi, le gouvernement brésilien s'est expliqué face à la Commission de la Conférence sur l'application de la convention n° 111:

«Une représentante gouvernementale a remercié la commission pour l'opportunité qui lui était offerte de présenter les efforts déployés par son gouvernement dans la lutte contre toutes les formes de discrimination dans l'emploi et la profession. [...] Les problèmes persistants de discrimination sont difficiles à résorber dans la mesure où ils constituent la pire des violations des droits de l'homme. Une des difficultés réside dans le fait que dans de nombreux cas il s'agit de la parole du travailleur contre celle de l'employeur et les allégations de discrimination sont difficiles à prouver. Une plus ample sensibilisation des individus constituerait un des moyens de résoudre ce problème. On notera les actions pratiques résultant de la diffusion de la convention parmi lesquelles la création, en 1998, de cellules spécialisées dans la lutte contre la discrimination au sein de plusieurs délégations fédérées du travail qui sont la représentation du ministère fédéral du Travail dans chacun des 27 Etats de la Fédéra-

tion. [...] **Le gouvernement du Brésil est tout à fait disposé à continuer de collaborer avec les organes de contrôle et à recevoir l'assistance technique du BIT pour que la discrimination soit définitivement éliminée du pays.**»⁵⁶

Au cours de la discussion, les membres travailleurs et employeurs ont rappelé les améliorations en termes législatifs réalisées par le gouvernement brésilien mais ont souligné leur préoccupation relative à la persistance de formes de discrimination:

«**Les membres travailleurs** restent très préoccupés par la persistance des discriminations dont sont victimes les indigènes, les noirs et les métis; la position de la femme sur le marché du travail; les discriminations dans le domaine de l'enseignement, de l'orientation, de la formation professionnelle et de l'accès au marché du travail des jeunes défavorisés ainsi que des enfants dits "de la rue". En conclusion, le gouvernement doit continuer à déployer tous les efforts pour assurer l'application effective de la convention tant sur le plan de la législation que dans la pratique et concrétiser la réalisation des politiques anti-discriminatoires. Le gouvernement doit en outre communiquer des rapports suffisamment détaillés et de qualité pour permettre un examen efficace de l'application de la convention».

«D'une manière générale, **les membres employeurs** considèrent que la présente commission n'a pas eu une présentation claire des effets dont l'ensemble de ces mesures aurait été suivi. De plus, la commission d'experts signale que certaines communautés indigènes continuent de pâtir de profondes inégalités structurelles. Les membres employeurs sont également surpris par le fait qu'en trois mois il n'y ait eu que 80 plaintes pour pratiques discriminatoires, chiffre qui paraît étonnamment bas lorsqu'on le rapporte à l'effectif de la main d'oeuvre. La présente commission souhaiterait donc disposer d'informations démontrant que les pratiques non discriminatoires commenceraient à s'imposer. Pour ces raisons, il serait souhaitable que le gouvernement communique rapidement, comme le demande la commission d'experts, un rapport permettant d'apprécier l'existence de progrès tangibles, avec les statistiques demandées par la commission d'experts au point 9 de son rapport.»

⁵⁶ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 88^e session de la Conférence internationale du Travail, 2000, Partie 2. Les extraits suivant proviennent de la même discussion.

Les conclusions adoptées par la Commission de la Conférence soulignaient les améliorations réalisées par le Brésil au sujet de l'application de la convention n° 111 d'un point de vue législatif mais demandaient des informations pratiques et des données statistiques sur l'emploi des femmes et de minorités ethniques:

«La commission a remercié le représentant gouvernemental pour les informations détaillées communiquées oralement et a noté avec intérêt la discussion qui a suivi. Elle a rappelé les violations sérieuses de la convention qui avaient été relevées précédemment par la commission d'experts et la présente commission ainsi que les progrès accomplis, avec l'assistance du Bureau, qui ont été constatés par la commission d'experts. Elle a également noté avec intérêt les nombreux programmes et activités entrepris par le gouvernement pour promouvoir les droits de l'homme dans le pays, notamment en matière d'égalité basée sur les critères énoncés dans la convention, tout en notant qu'un certain nombre de problèmes persistent dans la pratique. La commission prie le gouvernement de fournir des informations détaillées sur les résultats concrets et tangibles obtenus grâce à ces mesures, y compris des rapports, études et données statistiques et autres indicateurs, notamment en ce qui concerne le taux de participation des femmes au marché du travail ainsi que des différents groupes minoritaires raciaux ou ethniques, y compris des populations indigènes. Elle a encouragé le gouvernement à évaluer l'impact des progrès réalisés et à fournir des informations à cet égard, dans son prochain rapport à la commission d'experts.»

A partir de l'année 2000, l'application de la convention n° 111 par le Brésil n'a plus fait l'objet d'examen individuel. Dans ses observations ultérieures, la commission d'experts a souligné avec intérêt les nombreuses mesures prises aussi bien en termes législatifs qu'en termes de sensibilisation par le gouvernement brésilien. Des cas de progrès ont ainsi été soulignés par la commission d'experts en 2001, 2002, 2004 et 2007.

RÉPUBLIQUE DOMINICAINE (C105)⁵⁷

La République dominicaine est membre de l'OIT depuis 1924 et a ratifié 36 conventions dont les huit conventions fondamentales de l'OIT. Au cours des vingt dernières années, la République dominicaine a fait l'objet de 10 exa-

⁵⁷ Ce cas a également été analysé sous l'angle de l'interaction entre les procédures de contrôle dans le cadre d'une étude présentée par le Bureau au Conseil d'administration démontrant l'importance du rôle que peut jouer la Commission de la Conférence dans le suivi des mesures prises par les gouvernements pour donner effet aux recommandations d'une commission d'enquête: voir GB.303/LILS/ 4/2, étude de cas N° 3.

mens individuels de la part de la Commission de l'application des normes de la Conférence: trois examens individuels concernant la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé (1957) de 1990 à 1992, deux sur la convention n° 95 sur la protection du salaire (1949) en 1990 et 1991, un sur la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949) en 1991, un sur la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948) en 1991, deux sur la convention n° 111 sur la discrimination (emploi et profession) (1958) en 2004 et en 2008, un examen individuel sur la convention n° 81 sur l'inspection du travail (1947) en 1990 et, enfin, un sur la convention n° 10 sur l'âge minimum (agriculture) (1921) en 1991.

Dans des commentaires formulés dès 1984, la commission d'experts a attiré l'attention sur la nécessité d'adopter des mesures pour assurer le respect de la convention n° 105 dans les plantations de canne à sucre et mettre fin aux abus commis envers les travailleurs d'origine haïtienne, conformément aux recommandations faites en 1983 par la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution pour examiner deux plaintes déposées contre Haïti et la République Dominicaine concernant l'application, entre autres, de cette convention. En octobre 1988, lors d'une mission de contacts directs qui s'était rendue en République dominicaine et en Haïti à la demande des gouvernements des deux pays, le gouvernement de la République dominicaine avait réaffirmé sa volonté de n'omettre aucune mesure pour que la situation des travailleurs agricoles en général, et en particulier ceux de nationalité étrangère, réponde de plus en plus aux conventions ratifiées. Dans une observation formulée en 1989, la commission avait exprimé l'espoir que cet engagement du gouvernement permettrait la réalisation de progrès réels dans la mise en oeuvre des mesures nécessaires pour faire face aux problèmes. Ceux-ci, liés à la non-reconnaissance d'un statut légal des travailleurs d'origine haïtienne, étaient particulièrement mis en évidence par les rafles de personnes vivant en République dominicaine effectuées à l'aide de policiers et de militaires afin de suppléer à la pénurie de main d'oeuvre pour la coupe de la canne. La persistance des problèmes signalés par la commission soulignait la nécessité urgente pour le gouvernement d'adopter les mesures recommandées par la commission d'enquête en 1983. Trois groupes de mesures s'avéraient prioritaires: 1) la régularisation du statut des Haïtiens qui vivent et travaillent dans le pays depuis un certain temps et la délivrance de papiers d'identité aux personnes nées en République dominicaine (paragraphe 527 du rapport de la commission d'enquête); 2) la régularisation de la procédure d'engagement et du séjour dans le pays de travailleurs entrant dans le pays pour travailler à la récolte de la canne à sucre (paragraphe 521 et 522) et, enfin, 3) la protection par les autorités compétentes des droits et libertés des travailleurs.

En 1989, la Commission de la Conférence, tout en prenant acte que des contacts directs avaient eu lieu en octobre 1988, a noté avec une extrême préoccupation la situation des travailleurs haïtiens en République dominicaine. Elle soulignait qu'il n'y avait eu aucun progrès ni sur le plan de la législation, ni sur le plan pratique en ce qui concerne les points essentiels soulevés depuis de nombreuses années par la commission d'enquête, la commission d'experts et la Commission de la Conférence. La République dominicaine avait demandé l'assistance du BIT afin d'assurer l'application des conventions, tant dans la législation que dans la pratique. A cet égard, la Commission de la Conférence a estimé que des efforts particuliers devaient être faits afin que le BIT, dès la récolte 1989-90, puisse contrôler la situation et constater sur place les améliorations promises, mais toujours attendues. Une mission de représentants du Directeur général du BIT devait ainsi se rendre en République dominicaine et Haïti en août 1989 pour donner suite à la demande d'assistance relevée par la Commission de la Conférence. Cette mission, dont le mandat devait inclure la mise en oeuvre des mesures demandées par les organes de contrôle, fut annulée, le gouvernement de la République dominicaine ayant manifesté son désaccord avec l'orientation de cette mission. La commission notait que depuis lors, et pendant toute la durée de la récolte 1989-90, le gouvernement s'était abstenu de prendre les dispositions voulues par la Commission de la Conférence pour que le BIT puisse contrôler la situation et constater sur place les améliorations promises, mais toujours attendues. Les conclusions adoptées en 1990 par la Commission de la Conférence faisaient état d'un défaut continu dans l'application de la convention n° 105:

«La commission a déploré profondément que le gouvernement n'ait pas envoyé les indications requises sur les mesures nécessaires dans la législation et la pratique – mesures qui, selon le gouvernement, ont déjà été ou seront prises – et que le gouvernement n'ait pas coopéré avec le BIT à cet égard, étant donné qu'il a annulé une mission de représentants du Directeur général qui devait se rendre en République dominicaine et en Haïti après la dernière Conférence. **La commission a, en conséquence, dû conclure que les informations fournies par le gouvernement n'ont pas ajouté d'éléments substantiels à ce que la commission a entendu lors de ses sessions antérieures. La commission a pris note de ce cas avec une extrême préoccupation et a décidé de le mentionner dans la partie générale de son rapport sous le titre «Défaut continu d'application» comme étant un cas pour lequel il y a eu défaut continu pendant plusieurs années, d'éliminer de sérieuses carences dans l'application de conventions ratifiées dont elle avait antérieurement discuté.»**⁵⁸

⁵⁸ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 77^e session de la Conférence internationale du Travail, 1990, Partie 2.

Une nouvelle mission de contacts directs s'est rendue en République dominicaine du 3 au 21 janvier 1991. Cette mission avait ainsi permis d'approfondir certains commentaires de la commission d'experts et de vérifier certaines pratiques allant à l'encontre du respect de la convention n° 105. La mission de contacts directs avait entre autre pu observer qu'un service d'autocars chargés de travailleurs agricoles haïtiens était organisé par un personnel apparemment civil, mais armé, pour lequel le recrutement avait eu lieu en Haïti, dans certains cas à 50 kilomètres de la frontière selon le témoignage du chauffeur. Les agents recruteurs de rangs divers sont autorisés à embaucher des travailleurs en Haïti où ils semblent se déplacer librement, ce qui ne paraît pas possible sans la coopération des autorités militaires du pays, tout au moins de celles qui sont en poste près de la frontière. Ce système de recrutement de travailleurs pour la coupe de la canne est pratique courante, comme l'ont confirmé les témoignages de travailleurs haïtiens recueillis par la mission. La commission d'experts notait à ce propos que l'activité de ces agents est autorisée, voire indispensable au recrutement, ce qui leur donne une grande autonomie en la matière et ouvre la porte à des abus.

En 1991, dans ses commentaires, la commission d'experts soulignaient les progrès réalisés par le gouvernement de la République dominicaine et prenaient note du rapport de la mission de contacts directs mise en œuvre par le Bureau du 3 au 21 janvier 1991. La commission prenait alors note avec intérêt de l'adoption du décret n° 417/90 du 15 octobre 1990 dont les dispositions se réfèrent à la régularisation de la situation dans le pays des citoyens haïtiens, à la mise en place, dans les plantations, de bureaux spéciaux chargés d'appliquer les contrats de travail et de veiller à la stricte observation de ceux-ci et au respect des droits de l'homme des travailleurs haïtiens. De plus, ce décret oblige le ministère d'Etat du Travail à informer régulièrement le BIT de l'observation des dispositions contenues dans le décret et dans tout texte se référant à la protection due à ces travailleurs. La commission soulignait néanmoins des pratiques persistantes contraires à la bonne application de la convention n° 105. La même année, l'application de cette convention par la République dominicaine faisait ainsi l'objet d'un nouvel examen individuel devant la Commission de la Conférence. Les conclusions adoptées par la Commission de la Conférence cette année-là soulignaient:

«[...] La commission a pris acte que des contacts directs ont eu lieu en janvier 1991. Elle s'est félicitée de la poursuite du dialogue entre la République dominicaine et les organes de contrôle ainsi que des progrès enregistrés. Toutefois, **elle s'est déclarée très préoccupée par la situation des travailleurs haïtiens dans les plantations de canne à sucre en République dominicaine. La com-**

mission a noté avec intérêt qu'une série de premières mesures concrètes ont été déjà prises pour améliorer la situation, notamment par la présentation d'un projet de nouveau Code de travail. Elle a déploré toutefois que ces progrès n'aient pas encore permis une adaptation de la pratique et de la législation nationales avec toutes les exigences des conventions n° 95 et 105 au regard desquelles il subsiste de profondes divergences. Elle a souhaité que ce Code puisse être adopté dans les meilleurs délais. La commission a noté avec intérêt le décret du 15 octobre 1990 qui impose notamment une forme de collaboration avec le BIT qui devrait lui permettre de constater sur place les améliorations promises, mais pour une grande part toujours attendues. La commission a invité le gouvernement à renforcer encore les mesures nécessaires dont l'application pourra être vérifiée dans les faits. La commission a relevé avec préoccupation l'échec des efforts visant à conclure un accord avec Haïti sur le recrutement. **Elle a exprimé le vif espoir que le gouvernement recourra à l'assistance du BIT pour relancer ces efforts afin de permettre la conclusion d'un tel accord, tenant compte notamment des commentaires des organes de contrôle.** La commission a exprimé l'espoir que le gouvernement de la République dominicaine poursuivra ses efforts et prendra sans délai, par une action énergique et soutenue, les mesures supplémentaires, notamment en faisant adopter le nouveau Code du travail pour donner plein effet, en droit et en pratique, aux commentaires formulés par les organes de contrôle de l'OIT.»⁵⁹

En 1992, la commission d'experts priait le gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises pour compléter et rendre effectives celles qui avaient été adoptées concernant la régularisation de la situation des travailleurs haïtiens qui viennent dans le pays pour la récolte de canne à sucre, des résidents permanents et des descendants de citoyens haïtiens nés en République dominicaine, de même que la régularisation du système de recrutement. A ce titre, la commission a prié le gouvernement de fournir des informations sur toute mesure prise pour assurer le respect des dispositions du contrat de travail et des droits et libertés des travailleurs, notamment en ce qui concerne la liberté de transit, le respect de l'intégrité physique et morale, la liberté de rompre la relation de travail, de même que l'application, dans des conditions égales, de la législation du travail. En juin, la République dominicaine faisait à nouveau partie de la liste des cas individuels discutés par la Commission de la Conférence au titre du non respect de la convention n° 105. Dans le cadre de la discussion au sein de la commission, le représentant de la République dominicaine a mis en exergue les progrès réalisés par son pays sur les différents sujets et com-

⁵⁹ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 78^e session de la Conférence internationale du Travail, 1991, Partie 2.

mentaires abordés depuis plusieurs années par la Commission de la Conférence et la commission d'experts:

«Un représentant gouvernemental [...] s'est félicité du travail de la commission d'experts qui, par ses observations, assiste les Etats Membres pour qu'ils apportent les changements et modifications nécessaires pour harmoniser leur législation avec les normes internationales. **Il a indiqué que, le 29 mai 1992, un nouveau Code du travail a été promulgué. Ce Code du travail est le résultat d'un dialogue tripartite entre le gouvernement, les travailleurs et les employeurs.** Ils ont pu se mettre d'accord sur les 740 articles que comporte le projet de code présenté au Congrès national. [...] Le Code du travail contient des dispositions se rapportant à: l'interdiction du travail forcé, l'obligation de verser les salaires des travailleurs en espèces et non plus sous forme de bons, billets à ordre ou sous une autre forme, et l'interdiction d'employer des mineurs de moins de 14 ans. En ce qui concerne la liberté syndicale, le nouveau code consacre l'immunité syndicale en faveur des fondateurs des syndicats, dirigeants syndicaux et des négociateurs des conventions collectives. De plus, le code a circonscrit la notion de services essentiels conformément à la jurisprudence de la commission d'experts et garanti le droit de grève, en abrogeant les sanctions pénales pour les travailleurs qui participent à une grève illégale, il a réduit le pourcentage nécessaire pour déclencher une grève et autorisé des grèves non seulement en cas de conflits économiques, mais aussi en cas de conflits d'intérêts. [...] En ce qui concerne la convention n° 105, la Direction générale de l'immigration a poursuivi son activité de régularisation du statut des ressortissants haïtiens, spécialement de ceux engagés temporairement pour la récolte de la canne à sucre. Ainsi, 36.180 permis de résident ont été délivrés aux ressortissants haïtiens résidant dans le pays. Le décret n° 233/91 n'est plus appliqué, et la Direction générale de l'immigration a recommencé à appliquer le décret n° 417/90. En outre, étant donné les événements qui se sont produits à Haïti à partir du mois d'octobre 1991 et la décision de l'Organisation des Etats américains de maintenir isolé le gouvernement de facto d'Haïti, la République dominicaine ne peut arriver à un accord avec les autorités haïtiennes concernant le recrutement des travailleurs employés pour la récolte de la canne à sucre. De ce fait, pour la récolte 1991-92, le recrutement s'est limité à des ressortissants haïtiens résidant déjà dans le pays, ainsi qu'à ceux qui ont franchi volontairement la frontière. En ce qui concerne la protection par les autorités compétentes des droits et des libertés des travailleurs, différentes mesures ont été adoptées: a) un accord entre le Conseil d'Etat du sucre (CEA), la Fédération des exploitants sucriers et différents syndicats, en vertu duquel on associe les associations des travailleurs au pesage de la canne, afin d'empêcher la pratique de méthodes frauduleuses; b) la présence permanente d'inspecteurs dans les champs de coupe de canne à sucre du Conseil d'Etat du sucre et dans ceux des exploitants privés; c) la

reconnaissance de nouveaux syndicats de travailleurs dans l'industrie de la canne à sucre, aussi bien en ce qui concerne les travailleurs affectés à la coupe et ceux affectés au pesage dans différentes plantations; d) la continuité de programmes sociaux lancés par le Conseil d'Etat du sucre; e) l'application de sanctions à tout employé qui aurait violé le Code du travail et toute autre règle du travail, aussi bien que l'enregistrement de toute infraction relevée par l'inspection du travail. [...] Enfin, en ce qui concerne la protection de la rémunération, selon les tarifs 3/92 de décembre 1991 édictés par le Comité national du salaire, qui est un organisme tripartite, le salaire minimum mensuel destiné aux travailleurs de l'industrie sucrière qui ne travaillent pas dans les plantations a augmenté de 20 pour cent. De plus, le salaire minimum pour les travailleurs agricoles, y compris les travailleurs de l'industrie sucrière, a augmenté de 30 pour cent. De même, le Conseil d'Etat du sucre a relevé le salaire du coupeur de canne à sucre pour la récolte 1991-92 de 40 pour cent. Toujours afin d'améliorer les conditions de travail et de vie des travailleurs de l'industrie de la canne à sucre, et particulièrement du coupeur, le Conseil d'Etat du sucre et la Fédération des exploitants sucriers ont prévu, dans leur accord avec les syndicats des travailleurs du sucre, la collaboration entre les entreprises sucrières et les syndicats des travailleurs, afin que ces syndicats puissent mettre sur pied des coopératives de consommation qui permettraient aux travailleurs d'éviter tout abus de la part de petits commerçants privés.»⁶⁰

Au cours de la discussion au sein de la Commission de la Conférence, les membres employeurs et travailleurs ont commenté les explications du gouvernement dominicain et ont rappelé la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles mesures au sujet des pratiques de recrutement et, plus généralement, sur la question des régularisations:

«**Les membres travailleurs** [...] ont rappelé que ce cas a été discuté depuis de nombreuses années et que, l'année passée, le Bureau a été chargé d'une mission de médiation. En ce qui concerne la régularisation du statut des travailleurs haïtiens en République dominicaine, ils ont constaté que des progrès ont été réalisés dans ce domaine l'année passée: adoption du décret n° 417/90. Le rapport de la commission d'experts, cependant, se réfère aussi au décret n° 233/91 concernant le rapatriement des travailleurs étrangers. En exécution de ce décret, les rapatriements ont été opérés indistinctement et ils ont touché non seulement des hommes et des femmes de tous âges, mais également des personnes nées en République dominicaine en possession ou non d'un permis de séjour. L'application du décret n° 233/91 a donné lieu dans

⁶⁰ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 79^e session de la Conférence internationale du Travail, 1992, Partie 2, p. 27/80.

de nombreux cas à des rafles, en violation des droits de l'homme et du droit du travail. L'application de ce décret a interrompu le processus de régularisation qui était justement mis en route sur la base du décret n° 417/90. On est donc confronté à deux politiques contradictoires. **Les membres travailleurs ont instamment recommandé au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à cette contradiction en garantissant une politique globale pour assurer l'application de normes appropriées.** [...] Tout en constatant les progrès accomplis dans l'adoption du Code du travail, ils ont ajouté qu'il convient de transmettre au Bureau le texte de ce code pour que la commission d'experts puisse examiner les nouvelles mesures prises en réponse à ses commentaires répétés depuis des années. Finalement, ils ont pris note des progrès effectués en ce qui concerne la liberté syndicale et demandé de nouveau au gouvernement de transmettre des informations supplémentaires afin de pouvoir évaluer la mesure dans laquelle, en pratique, un plus grand respect de la liberté syndicale a été atteint.

Les membres employeurs ont rappelé qu'ils se préoccupent de ce problème depuis dix ans déjà, et ils ont signalé qu'en 1983 une commission d'enquête a présenté un rapport contenant un certain nombre de propositions et de recommandations dont l'application était nécessaire pour que la convention puisse être appliquée. **Ils ont observé que la mission de médiation entreprise en 1991 a eu pour résultat une série d'améliorations d'ordre juridique et administratif. Néanmoins, il reste un certain nombre de problèmes, et il est nécessaire de clarifier certains aspects.** Ils ont noté que le décret n° 417/90 relatif à la régularisation des ressortissants haïtiens touche plus de 100 000 travailleurs, incluant des Haïtiens nés en République dominicaine. Ce décret fournit un cadre, mais il serait nécessaire d'élaborer des textes et des normes détaillés afin de garantir son application effective. Ils ont attiré l'attention sur le décret n° 233/91 qui prévoit le rapatriement des travailleurs étrangers de moins de 16 ans et de ceux de plus de 60 ans. Les travailleurs en question plus âgés sont ceux qui, dans bien des cas, ont travaillé et vécu depuis des décennies en République dominicaine. En outre, dans plusieurs cas, le rapatriement a été effectué par la force. Ils ont constaté qu'il existe une contradiction entre ces deux décrets et demandé au gouvernement de clarifier ses précédentes déclarations en indiquant quel décret n'est plus en vigueur. En second lieu, les membres employeurs ont rappelé la nécessité de régulariser davantage et de contrôler le processus de recrutement. Ils constatent que, d'après le projet de Code du travail dont il avait été question en 1991, certaines améliorations ont été enregistrées, mais ils ont insisté sur le fait que la pratique doit suivre ces dispositions. De nouvelles méthodes de recrutement ont été introduites pour la récolte de la canne à sucre de 1991-92. Ils ont déploré le fait qu'aucun accord n'a été conclu avec le gouvernement d'Haïti et demandé au gouvernement de la République dominicaine d'indiquer les méthodes et procédures de recrutement utilisées en ce moment, ainsi que le nombre de personnes concernées. Enfin, ils ont demandé au représentant gouvernemental de bien vouloir confirmer par

écrit au Bureau toutes les informations qu'il a fournies oralement, touchant les éléments évoqués dans le rapport de la commission d'experts, et insisté sur la nécessité d'obtenir de plus amples informations sur les dispositions précises adoptées et sur leur mise en application, ainsi que sur les mécanismes de contrôle. Ils ont exprimé l'espoir que les progrès enregistrés se poursuivront et que, dans l'avenir, ils n'auront plus besoin de traiter de cette question.»

Dans ses conclusions, la Commission de la Conférence a exprimé des doutes relatifs à la bonne application de la convention n° 105 malgré les progrès soulignés par la commission d'experts:

«La commission a pris note des informations fournies par les gouvernements, notamment en ce qui concerne l'adoption et l'entrée en vigueur du nouveau Code du travail. La commission s'est félicitée des progrès mentionnés dans le rapport de la commission d'experts, mais a exprimé des doutes quant à savoir si les progrès dans la régularisation de la situation des travailleurs haïtiens étaient suffisants. Elle a en conséquence recommandé instamment au gouvernement, compte tenu du fait que cette question est en instance depuis plusieurs années, de régulariser des situations dès que possible, conformément aux conventions pertinentes de l'OIT, et a exprimé l'espoir d'être en mesure de conclure lors de sa prochaine session que cet objectif aura été atteint.»

Enfin, suite aux nombreuses discussions au sein de la Commission de la Conférence, aux missions d'assistance et de médiation réalisées par le Bureau et au recueil d'informations livrées par le gouvernement dominicain, par les membres employeurs et travailleurs, la commission d'experts a pu noter des progrès significatifs et la République dominicaine n'a plus fait l'objet de discussion auprès de la Commission de la Conférence depuis 1992 au sujet de l'application de la convention n° 105.

Etats Arabes

QATAR (C182)

Le Qatar est membre de l'OIT depuis 1972 et a ratifié 6 conventions (C29, C081, C105, C111, C138 et C182). Le Qatar a fait l'objet à ce jour de deux examens individuels de la part de la Commission de l'application des normes de la Conférence: en 2002 au titre de la convention n° 111 sur la discrimination (emploi et profession) (1958) et en 2005 sur la convention n° 182 sur les pires

formes de travail des enfants (1999). Au sujet de la convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, le Qatar a fait l'objet de deux observations de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en 2005 et 2007.

En 2005, l'application de la convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants par le Qatar fait l'objet d'un examen individuel devant la Commission de la Conférence. Le Qatar, par la voix de son représentant gouvernemental, s'est expliqué sur l'application de la convention au sein de la commission et, en particulier, sur la question de la participation d'enfants à des courses de chameaux en tant que jockeys:

«Un représentant gouvernemental a souligné devant la Commission de la Conférence que le Qatar avait ratifié la convention moins d'une année seulement après qu'elle ait été adoptée et, depuis lors, son gouvernement a toujours coopéré avec la commission d'experts et fourni les informations nécessaires. Le gouvernement veut également répondre pleinement aux points soulevés par l'observation faisant l'objet de la présente discussion devant la commission. Il y a de cela deux ans, un institut pour la protection des femmes et des enfants a été créé, fournissant ainsi un cadre institutionnel pour la protection des droits des femmes et des enfants. Le Haut Conseil des affaires familiales s'est également impliqué à cet égard, organisant de nombreux séminaires et ateliers de travail. S'agissant de la participation d'enfants à des courses de chameaux en tant que jockeys, le gouvernement informe la commission que la loi n° 22 a été promulguée le 23 mai 2005: cette loi interdit que des personnes n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans soient amenées, soient impliquées ou participent, en tant que jockeys ou autrement, à des courses de chameaux ou soient entraînés en vue d'une telle participation. En cas de violation, la loi prévoit des amendes pouvant s'élever jusqu'à 200 000 riyals ou des peines d'emprisonnement variant entre trois et dix ans. L'inspection du travail est responsable du contrôle de l'application de la loi et coopère avec le Parquet public en vue d'assurer la stricte mise en oeuvre de ce texte législatif. Le représentant gouvernemental indique également qu'un petit robot a été conçu pour remplacer les enfants en tant que jockeys de chameaux et les tests se sont avérés concluants. Le Haut Conseil fait tous les efforts possibles pour que les enfants ayant participé auparavant aux courses de chameaux pour leur plaisir, avec l'autorisation de leurs parents, soient intégrés dans le système d'éducation.»⁶¹

⁶¹ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 93^e session de la Conférence internationale du Travail, 2005, Partie 2. Les citations suivantes sont tirées du même compte rendu.

Au cours de la discussion, les membres employeurs et travailleurs ont répondu aux explications et informations fournies par le gouvernement qatari et ont présenté leurs positions relatives à la vente et la traite des enfants de moins de 18 ans au Qatar pour travailler comme jockey de chameaux et le caractère dangereux de cette activité:

«**Les membres employeurs** soulignent qu'ils demeurent frustrés lorsque, confrontés aux faits ayant donné naissance au présent cas, par exemple, la traite d'enfants pour les besoins de – et l'utilisation d'enfants dans – l'industrie des courses de chameaux continue d'exister. Ils sont d'accord avec la commission d'experts lorsqu'elle conclut que la question du trafic et du travail forcé des enfants, de même que l'utilisation d'enfants comme jockeys de chameaux, peut être plus spécifiquement examinée en vertu de cette convention, en particulier parce que la situation demande que des mesures immédiates et effectives soient prises. [...] Pour les besoins du présent cas, la commission d'experts a conclu – et les membres employeurs sont du même avis – que la vente et la traite d'enfants et le travail forcé ou obligatoire pour les besoins de l'activité de jockey de chameau tombent sous l'application de l'alinéa 3 a) de la convention. Qui plus est, la convention exige que la traite d'enfants soit immédiatement éliminée et interdite. Selon l'observation de la commission d'experts, aucune preuve n'a été présentée à cet égard et les membres employeurs supposent que le gouvernement a omis de le faire. [...] Les membres employeurs considèrent que les courses de chameaux sont, par nature, dangereuses pour la santé et la sécurité des enfants et n'entrevoient aucune circonstance pouvant faire en sorte que cette activité ne soit pas considérée comme une des pires formes de travail des enfants en vertu de l'alinéa 3 d).»

«**Les membres travailleurs** ont noté que les souffrances subies par les enfants victimes de la traite dans la région du Golfe et l'exploitation de ces enfants à des fins de travail forcé comme jockeys de chameaux ont fait l'objet de discussions à la commission depuis plusieurs années. Une telle exploitation contrevient à au moins trois conventions (n^{os} 29, 138 et 182), et concerne des enfants parfois âgés de moins de 10 ans qui sont victimes de traite, de travail forcé ou utilisés pour effectuer des travaux dangereux alors qu'ils n'ont pas atteint l'âge minimum d'admission à un tel emploi. Il ne fait aucun doute que de nombreux jeunes enfants sont victimes de la traite à destination des pays du Golfe, y compris du Qatar. Concernant les indications du gouvernement selon lesquelles ces enfants étaient venus dans le pays avec leur famille, les membres travailleurs ont espéré que l'approche consistant à nier l'existence de la traite était révolue. En effet, un tel comportement ne permet pas d'apporter de solution. Le rapport annuel des États-Unis concernant la traite des personnes de juin 2005 indique que le Qatar est un pays de destination. Des hommes et des femmes sont amenés au Qatar à des fins d'exploitation

économique, des jeunes garçons y sont amenés pour être exploités comme jockeys de chameaux. Le rapport des États-Unis indique également que les enfants victimes de la traite pour être exploités comme jockeys de chameaux sont originaires principalement de l'Asie du Sud et du Soudan; nombre d'entre eux ne se souviennent pas de leur pays d'origine. [...] Les membres travailleurs ont demandé au gouvernement d'indiquer de quelle manière il pense pouvoir identifier les cas de violations de la loi. Ils lui ont également demandé de fournir des informations sur les mesures envisagées pour assurer la réhabilitation, le rapatriement et le dédommagement des enfants jockeys de chameaux, ainsi que les mesures de soutien psychologique, médical et éducatif envisagées.»

La Commission de la Conférence, dans ses conclusions, a pris note de la demande d'assistance technique formulée par le gouvernement du Qatar et est revenue sur les commentaires de la commission d'experts et les discussions des mandants siégeant à la commission:

«La commission a noté les informations fournies par le représentant gouvernemental selon lesquelles la loi n° 22 de mai 2005 interdit la traite des enfants de moins de 18 ans au Qatar pour travailler comme jockey de chameaux. Ainsi, le gouvernement a souligné qu'en vertu de l'article 4 de cette loi récemment promulguée, une personne qui contrevient à l'interdiction de traite d'enfants pour travailler comme jockey de chameaux peut être punie d'une peine d'emprisonnement de trois à dix ans et d'une amende. De plus, l'article 2 de cette loi interdit l'emploi, la formation et l'utilisation des enfants dans la course de chameaux et, en vertu de l'article 1 de cette loi, le terme "enfant" désigne toute personne de moins de 18 ans. La commission a noté également l'intention exprimée par le représentant gouvernemental de combattre la traite des enfants à des fins d'exploitation économique. Cette intention est reflétée dans les mesures concrètes, lesquelles comprennent la fabrication et l'utilisation de robots pour remplacer les enfants comme jockey de chameaux. **La commission a noté également que le gouvernement du Qatar a exprimé sa volonté de continuer ses efforts afin d'éliminer de telles situations avec l'assistance technique du BIT.** La commission a noté en outre que le gouvernement examine la possibilité de ratifier la convention n° 138. **Tout en accueillant favorablement ces mesures, la commission a prié instamment le gouvernement de faire en sorte que les enfants ne continuent pas d'être victimes de la traite à des fins d'exploitation économique, et que les responsables soient punis.** La commission a souligné que, conformément à l'article 3 a) de la convention, la vente et la traite des enfants à des fins d'exploitation économique, y compris la course de chameaux, constituent l'une des pires formes du travail des enfants et que le gouvernement a l'obligation, en vertu de l'article 1

de la convention, de prendre des mesures immédiates et efficaces afin de garantir l'interdiction et l'élimination des pires formes du travail des enfants, et de toute urgence. **A cet égard, la commission a demandé instamment au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour assurer que des visites surprises et régulières soient effectuées par les inspecteurs du travail et que les personnes, indépendamment de leur nationalité, qui pratiquent la traite des enfants pour les utiliser comme jockey de chameaux, se voient poursuivies et sanctionnées de manière efficace et dissuasive.**

La commission a exprimé sa préoccupation sur le caractère intrinsèquement dangereux de cette activité. Elle a demandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour assurer aussi que les enfants qataris ou étrangers et qui sont âgés de moins de 18 ans n'exercent plus de travail qui pourrait porter préjudice à leur santé, sécurité ou morale. La commission a rappelé que la convention n° 182 doit être appliquée sans distinction de nationalité. La commission a invité aussi le gouvernement à prendre les mesures pour développer le dialogue social sur l'application de la convention, en particulier en ce qui concerne la détermination des types des travaux dangereux, conformément aux articles 3 d) et 4, paragraphe 1, de la convention. **Notant que le gouvernement est disposé à bénéficier de l'assistance technique, la commission a décidé qu'une mission d'assistance technique doit être entreprise dans le pays pour évaluer l'application de la convention en droit et en pratique.** [...] La commission a demandé également au gouvernement de fournir des informations détaillées sur les mesures effectives prises dans un délai déterminé pour prévenir la traite et soustraire les enfants victimes de la traite, du travail dangereux et prévoir des mesures afin d'assurer leur réhabilitation et leur intégration sociale, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la convention. Ces mesures devront inclure le rapatriement, le regroupement familial et l'assistance aux anciens enfants victimes de la traite.»

À la demande du gouvernement qatari, une mission consultative d'assistance technique a eut lieu en mars 2006. Selon le rapport de mission, il existe une volonté politique évidente de la part du gouvernement de traiter et résoudre la question de la traite des enfants aux fins de leur utilisation dans des courses de chameaux. Le rapport met ainsi l'accent sur les mesures prises sur trois fronts par le gouvernement en vue d'éliminer le problème: 1) les mesures législatives; 2) les mesures pratiques; et 3) les mesures de réadaptation. En effet, comme le soulignent les commentaires de la commission d'experts de 2007 qui reprennent les conclusions de la mission consultative, suite à l'adoption de la loi n° 22 de 2005, qui interdit l'emploi, la formation et l'utilisation des enfants dans des courses de chameaux, le gouvernement a lancé une série de mesures de sensibilisation afin de favoriser une prise de conscience au sujet de cette loi. Ces mesures comprenaient: le recours aux médias, le renforcement de l'inspec-

tion du travail et l'organisation de différentes réunions avec la Fédération des courses de chameaux. Par ailleurs, des inspections du travail ont été menées sans avertissement préalable afin de vérifier qu'aucun enfant n'est utilisé dans cet objectif. Le gouvernement a adopté également plusieurs mesures pratiques visant à garantir de manière effective que les propriétaires de chameaux n'utilisent pas les enfants de moins de 18 ans dans les courses de chameaux. En particulier, le gouvernement a commencé en 2004 à se fournir en robots auprès d'une société suisse pour remplacer les jockeys de chameaux. Des problèmes ayant surgi par rapport à ces robots, c'est la production locale de robots, qui répondait de manière plus adéquate aux besoins des propriétaires de chameaux au Qatar, qui a pris le relais. Elle a rencontré un immense succès, étant donné que les robots fabriqués étaient bon marché et très légers. La production de robots jockeys s'est développée avec l'appui financier du gouvernement, qui a également financé l'établissement d'une usine de robots, le Centre Raqbi, à proximité de la piste de courses de chameaux. Toujours selon le rapport de mission, le gouvernement a adopté plusieurs mesures de réadaptation visant à aider les enfants anciens jockeys de chameaux et à leur fournir un traitement médical pour résoudre leurs problèmes de santé et guérir les lésions subies et ce, avant leur retour dans leur pays, c'est-à-dire au Soudan. Par ailleurs, le gouvernement, en association avec les organisations caritatives au Qatar, a fourni une assistance à ces enfants grâce à la mise en place d'installations médicales et d'enseignement gratuites qui leur sont destinées au Soudan.

La commission d'experts a ainsi souligné les progrès réalisés par le gouvernement qatari dans l'application de la convention n° 182 en termes législatifs et en pratique suite aux discussions au sein de la Commission de la Conférence. En effet, la commission d'experts s'est félicité des mesures rapides et effectives prises par le gouvernement du Qatar pour interdire et éliminer la traite des enfants vers le Qatar aux fins de leur utilisation dans les courses de chameaux et a considéré que l'évolution qui s'est produite au Qatar au sujet de l'utilisation de robots comme jockeys de chameaux représente un cas de bonnes pratiques:

«La commission prend note avec satisfaction de l'information du gouvernement selon laquelle la loi n° 22 de 2005 sur l'importation, l'emploi, la formation et la participation des enfants à des courses de chameaux a été promulguée. [...] La commission note que, avant l'adoption de la loi n° 22 de mai 2005, entre 200 à 300 enfants de 6 à 13 ans (tous originaires du Soudan) étaient utilisés dans les courses de chameaux et exposés à des accidents graves. Elle note avec satisfaction que, depuis la promulgation de la loi n° 22 de 2005, les enfants n'ont plus été utilisés par les propriétaires de chameaux en tant que jockeys de chameaux. [...] La commission note

avec satisfaction que l'article 4 de la loi n° 22 de 2005 interdit l'importation, l'emploi et la formation des enfants aux fins des courses de chameaux et leur participation à de telles courses, sous peine de l'emprisonnement pour une période comprise entre trois et dix ans, et d'une amende comprise entre 50 000 et 200 000 rials. Par ailleurs, l'inspection du travail est chargée de contrôler l'application de la loi susmentionnée et collabore avec le Ministère public en vue d'assurer l'application et le respect stricts de cette législation. Enfin, la commission note avec intérêt que le Qatar a ratifié la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, le 3 janvier 2006.»⁶²

Cas spécial

*MYANMAR (C29)*⁶³

Le Myanmar est membre de l'OIT depuis 1948 et a ratifié 21 conventions dont deux fondamentales (C029 et C087). Au cours des vingt dernières années, l'application de la convention n° 29 par le Myanmar a fait l'objet de 14 examens individuels en 1992, 1995, 1996, 1999 et depuis 2001, il fait l'objet chaque année d'une discussion lors d'une séance spéciale qui lui est consacré. Le cas de Myanmar est à bien des égards un cas atypique aussi bien du point de vue de l'ampleur et de la persistance des problèmes dans l'application de la convention sur le travail forcé – problèmes continuellement soulignés dans les observations et les commentaires de la commission d'experts depuis plus d'une vingtaine d'années – que dans l'attention portée à ce cas par l'Organisation au fil des ans. Aussi peut-il paraître étonnant de développer le cas individuel du Myanmar dans une analyse consacrée à des cas de progrès tant les défis à surmonter dans ce cas sont toujours énormes. Pour autant, ce constat ne doit pas empêcher de cerner les évolutions – fussent-elles parfois limitées et circonstancielles – liées directement au traitement du cas de Myanmar par les organes de contrôle de l'OIT. En effet, si l'application de la convention n° 29 par le Myanmar demeure aujourd'hui un cas persistant de violation des dispositions de la dite convention, il convient néanmoins de souligner les améliorations dans le dialogue ainsi que les approches novatrices dans la gestion par les organes de l'OIT de ce cas. L'analyse du cas du Myanmar vise d'ailleurs à souligner davantage les innovations et les adaptations du système de contrôle de l'OIT au regard des nouvelles modalités de l'examen du cas: mise en œuvre d'une séance spéciale lors de la

⁶² Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie I A), 2007, p. 276.

⁶³ Ce cas a par ailleurs été analysé sous l'angle des interactions entre les différentes procédures de contrôle dans l'étude citée précédemment; voir GB. 303/LILS/4/2, étude de cas N° 4

Commission de la Conférence, mise en place d'un chargé de liaison assurant une présence permanente de l'OIT dans le pays, etc.

Dès 1991, dans son observation individuelle concernant l'application de la convention n° 29 par le Myanmar, la commission d'experts prenait note des commentaires de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) du 17 janvier 1991 sur l'application de la convention. Dans ses commentaires, la CISL indiquait que la pratique du portage obligatoire était largement répandue dans le pays et concernait plusieurs milliers de travailleurs. Selon la CISL, la majorité des porteurs utilisés par l'armée sont recrutés par la force et durement exploités, rarement payés – et dans le cas où ils le sont, insuffisamment nourris et soignés. Les travailleurs doivent porter des charges excessives et sont exposés à des privations et des dangers sérieux et il n'existe aucun règlement, le contrôle officiel des conditions de travail des porteurs étant en pratique déterminées à la discrétion des commandants militaires locaux. En conséquence, nombreux sont les porteurs qui meurent ou sont tués pendant le travail forcé; certains sont utilisés comme boucliers humains pendant les actions militaires, d'autres sont abattus quand ils cherchent à s'enfuir, ou encore sont tués ou abandonnés lorsque, à la suite de malnutrition et d'épuisement, ils ne sont plus capables de porter leur charge. Suite à cette observation, le Myanmar a fait partie de la liste des cas individuels discutés au sein de la Commission de la Conférence en 1992. Au cours de cette session, le gouvernement a nié les allégations de la CISL reprises dans les commentaires de la commission d'experts en 1991. La Commission de la Conférence avait conclu cette année-là à la nécessité pour le gouvernement de Myanmar d'envoyer un rapport complet au Bureau face au sérieux des allégations mentionnées par la commission d'experts. Dans une communication du 25 janvier 1993, la CISL, se référant à l'article 24 de la Constitution de l'OIT, a présenté une réclamation alléguant la non observation de la convention par le Myanmar. La commission d'experts a noté qu'à sa 255^e session (mars 1993), le Conseil d'administration avait décidé que la réclamation était recevable et a constitué un comité pour l'examiner. En conséquence, la commission a suspendu l'examen de cette question en attendant les conclusions du comité. De plus, dans le rapport général de 1993, la commission d'experts s'est référée au rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar soumis à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en février-mars 1993. La commission d'experts s'est à ce propos penchée sur d'autres formes de travail forcé que le portage (main d'œuvre pour construire des voies ferrées et des routes notamment).

En 1995, dans son rapport général, la commission d'experts a pris note des conclusions et recommandations formulées par le comité tripartite que le Conseil d'administration a établi pour examiner la réclamation de 1993. Le

comité tripartite a soumis son rapport en 1994 au Conseil d'administration et a fait observer que l'imposition de travaux et de services, en particulier le portage, en vertu de la loi sur les villages et de la loi sur les villes, était contraire à la convention ratifiée par le Myanmar en 1955. Le Conseil d'administration a prié instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires: «1) pour assurer que les textes législatifs en question, en particulier la loi sur les villages et la loi sur les villes, soient rendus conformes à la convention; 2) pour assurer que l'abrogation formelle du pouvoir de recourir au travail obligatoire soit respectée dans la pratique et que ceux qui font usage de la coercition dans le recrutement de la main-d'œuvre soient punis». ⁶⁴

En 1995, le cas fut à nouveau discuté au sein de la Commission de la Conférence. Dans ses conclusions, la commission a décidé notamment de mentionner la conclusion dans un paragraphe spécial de son rapport général et a réitéré les observations de la commission d'experts:

«La commission a pris note de la déclaration du représentant gouvernemental selon laquelle des mesures sont actuellement prises en vue de modifier la loi sur les villages et la loi sur les villes, qui comportent des dispositions contraires à la convention n° 29. **Elle rappelle que le gouvernement est prié de le faire depuis près de trente ans.** Elle rappelle en outre l'adoption, en 1994, par le Conseil d'administration des recommandations du comité tripartite tendant à l'abrogation des dispositions incriminées. **La commission n'a pas pu accepter la position du gouvernement, telle que présentée à la commission d'experts, selon laquelle ce qui est présenté comme un travail forcé est en réalité un travail volontaire.** Elle a rappelé en outre le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, qui condamne la situation au Myanmar. **Dans ces conditions, la commission a prié le gouvernement d'abroger sans délai les dispositions juridiques incriminées de la loi sur les villages et de la loi sur les villes afin de rendre ces instruments conformes, tant à la lettre qu'à l'esprit de la convention n° 29, de mettre un terme aux pratiques de travail forcé sur le terrain, de prévoir et appliquer des sanctions exemplaires contre le recours à cette pratique et de fournir un rapport détaillé à la commission d'experts sur les mesures législatives et pratiques adoptées dans un souci de conformité avec la convention n° 29. La commission a en outre décidé de mentionner cette conclusion dans un paragraphe spécial de son rapport général.» ⁶⁵**

⁶⁴ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie I A), 1995.

⁶⁵ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 82^e session de la Conférence internationale du Travail, 1995, Partie 2.

Dans ses rapports suivants, la commission d'experts relevait que le Myanmar persistait à entretenir la confusion entre travail obligatoire et travail volontaire et qu'il ne donnait aucune indication relative à des mesures concrètes qui auraient été prises pour abolir, tant dans la législation que dans la pratique, le pouvoir d'imposer un travail obligatoire. Face au défaut continu d'application de la convention sur le travail forcé par le Myanmar, le cas fut discuté en 1996 à la Commission de la Conférence lors de la 83^e session de la CIT. De plus, dans une lettre du 20 juin 1996 adressée au Directeur général du BIT, 25 délégués travailleurs à la Conférence internationale du Travail ont présenté une plainte, en vertu de l'article 26 de la Constitution, contre le gouvernement du Myanmar pour inexécution de la convention n° 29. Le Conseil d'administration du BIT a alors décidé, à sa 267^e session, tenue en novembre 1996, que le gouvernement du Myanmar devait être prié par le Directeur général de communiquer ses observations au sujet de cette plainte d'ici au 31 janvier 1997. Le Conseil d'administration a constitué une commission d'enquête à sa 268^e session en mars 1997.

Outre les témoignages entendus au cours des audiences de novembre 1997 et de la visite de la commission dans la région en janvier 1998, 274 documents, totalisant près de 10 000 pages dans les registres officiels, ont été communiqués à la commission depuis le début de la procédure. La commission d'enquête constituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner le respect, par le Myanmar, de la convention n° 29 n'a pas été autorisée à visiter le pays. Son rapport s'est ainsi fondé sur des éléments de preuves sous forme aussi bien documentaire que testimoniale. Elle a rendu son rapport en 1998. Selon les conclusions du rapport, *«de très nombreux éléments de preuve soumis à la commission montrent que les autorités civiles et militaires pratiquent de façon très généralisée le recours au travail forcé qui est imposé à la population civile dans tout le Myanmar pour le portage, la construction, l'entretien et les services des camps militaires, d'autres travaux à l'appui des forces armées, le travail sur des projets agricoles et forestiers et d'autres projets de production réalisés par les autorités civiles ou militaires, parfois au profit de particuliers, pour la construction et l'entretien de routes, de voies ferrées et de ponts, pour d'autres travaux d'infrastructure et pour toute une série d'autres tâches»*.⁶⁶ Ainsi, toujours selon la commission d'enquête, *«l'obligation aux termes de l'article 1, paragraphe 1, de la convention de supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire est violée au Myanmar dans la législation nationale, en particulier par la loi sur les villages et la loi sur les villes, ainsi que dans*

⁶⁶ Rapport de la Commission d'enquête en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner le respect par le Myanmar de la convention n° 29 sur le travail forcé (1930), Genève, 2 juillet 1998, paragr. 528.

*la pratique, de façon généralisée et systématique, avec un mépris total de la dignité humaine, de la sécurité, de la santé et des besoins essentiels du peuple du Myanmar».*⁶⁷

Conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 1 de la Constitution, le Directeur général du BIT a alors communiqué au gouvernement du Myanmar le rapport de la commission d'enquête. Le gouvernement, dans le délai de trois mois prévu à l'article 29, paragraphe 2, de la Constitution, a informé le Directeur général que «*les autorités feront tout leur possible pour mener à terme l'action requise dans les délais fixés dans le rapport [de la commission d'enquête]*». Aucune suite significative en ce sens n'a été constatée par le Conseil d'administration ou par la Conférence internationale du Travail. La Commission de la Conférence a spécialement attiré l'attention de la CIT, lors de la 87^e session (Genève, 1999), sur le fait que les explications fournies par le gouvernement ne répondaient pas aux conclusions et aux recommandations détaillées et étayées par des preuves de la commission d'enquête. Au cours des discussions de cette séance de la commission, le représentant gouvernemental du Myanmar a ainsi réfuté les conclusions de la Commission d'enquête et de la commission d'experts. Le gouvernement du Myanmar a par ailleurs considéré que le rapport du Directeur général aux membres du Conseil d'administration sur les mesures prises par le gouvernement du Myanmar suite aux recommandations de la Commission d'enquête, daté du 21 mai 1999, était fondé sur des allégations erronées. A cette même session, la Commission de la Conférence a par ailleurs adopté les conclusions suivantes concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar:

«[...] **La commission a noté avec une profonde préoccupation les conclusions de la commission d'enquête selon lesquelles des informations fiables révèlent que le travail forcé et obligatoire est toujours utilisé à une très large échelle au Myanmar.** La commission a exprimé le regret que le gouvernement n'ait pas permis à la commission d'enquête de pénétrer sur son territoire afin de vérifier la situation par elle-même. Cela aurait permis au gouvernement d'exposer son point de vue d'une manière très objective et impartiale devant la commission. Elle a exprimé le regret que le gouvernement n'ait pas fait preuve de sa volonté de coopérer avec l'OIT à cet égard. **Elle a prié le Conseil d'administration, la commission d'experts et le Bureau de continuer à prendre toutes les mesures possibles afin de veiller au respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête, qui**

⁶⁷ Ibid., paragr. 536.

confirment et élargissent les conclusions précédentes de la commission d'experts. Les membres travailleurs, tenant compte du défaut continu de mise en oeuvre des conclusions de la commission d'enquête par le gouvernement, ont souhaité que ce cas soit mentionné dans un paragraphe spécial du rapport de la commission comme un cas de défaut continu d'application d'une convention ratifiée. Les membres employeurs ont indiqué que ce cas était particulièrement grave, que la commission l'avait déjà traité à plusieurs reprises dans le passé et qu'elle avait exprimé sa profonde préoccupation dans un paragraphe spécial de son rapport. Par conséquent, il serait cohérent et approprié de mentionner à nouveau ce cas dans un paragraphe spécial comme un cas de défaut continu d'application d'une convention ratifiée. **La commission a décidé d'inclure ce cas dans un paragraphe spécial de son rapport et de le mentionner comme un cas de défaut continu d'application d'une convention ratifiée.**»⁶⁸

Dans un rapport datant du 21 mai 1999 qu'il a adressé aux membres du Conseil d'administration, le Directeur général a indiqué que toutes les informations sur les pratiques existantes (informations émanant d'organisations de travailleurs et d'employeurs, d'organisations intergouvernementales et de gouvernements d'Etats Membres de l'OIT) qui ont été reçues en réponse à sa demande relevaient la persistance du recours généralisé au travail forcé par les autorités, et en particulier par l'armée. Il existe de très nombreuses informations faisant état de cas concrets de recours au travail forcé entre août 1998 et avril 1999, y compris un grand nombre d'ordres officiels écrits émanant de l'armée ou des représentants de l'administration qui exigent de chefs de villages qu'ils fournissent des villageois pour exécuter un travail forcé. De même que les ordres antérieurs, ceux émis après juillet 1998 ne font jamais référence à un quelconque fondement légal pour justifier le pouvoir exercé. Le gouvernement du Myanmar a persisté à considérer les informations contenues dans les rapports et les commentaires de la commission d'experts comme des accusations mensongères fomentées par des groupes terroristes visant la destruction du Myanmar.

Dans le cadre de la violation massive et systématique des dispositions de la convention sur le travail forcé et face à l'absence de collaboration de la part du gouvernement du Myanmar, l'OIT a ainsi mobilisé de nouvelles procédures pour s'adapter à cette situation.

⁶⁸ Compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 87^e session de la Conférence internationale du Travail, 1999, Partie 2

L'accentuation de la pression internationale

Le manquement continu du gouvernement à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête et les observations de la commission d'experts, d'une part, et les autres questions qui ont été soulevées lors de la discussion de ce cas au sein des autres organes de l'OIT, d'autre part, ont conduit le Conseil d'administration, à sa 277^e session en mars 2000, à recourir pour la première fois de son histoire à l'article 33 de la Constitution, décision sans précédent qui a été suivie par l'adoption d'une résolution par la Conférence à sa session de juin 2000. En vertu des dispositions de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, la Conférence internationale du Travail a ainsi adopté une résolution approuvant les mesures recommandées par le Conseil d'administration à sa 277^e session (mars 2000) pour assurer l'exécution des recommandations de la Commission d'enquête sur l'application de la convention sur le travail forcé, 1930, par le Myanmar et décidé qu'elles prendraient effet au 30 novembre 2000, sous réserve des conditions énoncées au point 2 de ladite résolution. La Conférence a estimé qu'elle ne saurait renoncer à l'application immédiate desdites mesures «à moins qu'une action prompte et concrète des autorités du Myanmar pour établir le dispositif nécessaire à la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête donne la garantie qu'il sera porté remède de manière plus rapide, et dans des conditions globalement plus satisfaisantes pour tous, à la situation [des travailleurs victimes des diverses formes de travail forcé ou obligatoire]». La Conférence a alors confié au Conseil d'administration l'examen du dispositif d'ensemble législatif, gouvernemental et administratif qui doit être «suffisamment concret et détaillé pour montrer que les recommandations de la commission d'enquête ont été mises en œuvre» et censé traduire les intentions manifestées par le ministre du Travail du Myanmar dans sa lettre du 27 mai 2000 qui faisait suite à la première mission de coopération technique du BIT dépêchée par le Directeur général à Yangon du 23 au 27 mai 2000.

La mise en œuvre de missions techniques de haut niveau

Conformément au «Protocole d'entente sur une évaluation objective par l'OIT» conclu le 19 mai 2001 par les représentants du Directeur général et le gouvernement du Myanmar qui faisait suite à une première mission de coopération technique du BIT dans le pays en mai 2000, ce dernier a accepté de recevoir une Mission de haut niveau pour qu'elle réalise une évaluation objective de la mise en œuvre pratique et de l'impact réel du dispositif législatif, gouvernemental et administratif que le gouvernement avait adopté fin octobre – début novembre 2000. La mission a néanmoins estimé que sa tâche allait au-delà de l'analyse des mesures formelles prises par le gouvernement pour mettre en œuvre les ordonnances sur le travail forcé. Cette mission de haut niveau a ainsi permis de

cerner les différents obstacles à l'éradication du travail forcé au Myanmar. Le rapport identifie trois raisons expliquant ce résultat mitigé:

- 1) L'armée jouit d'une indépendance certaine. Les commandants locaux disposent d'une grande marge de manœuvre quant au choix des moyens qu'ils jugent appropriés pour mener à bien leur mission primordiale, à savoir la sauvegarde de l'intégrité du territoire national.
- 2) Ensuite, et malgré l'adoption d'une nouvelle législation, l'impunité de fait des militaires est une réalité. Ils sont à l'abri de toutes poursuites criminelles. Cela s'explique, en partie, par le manque de confiance des victimes dans le système légal et judiciaire et par leur peur des représailles.
- 3) Enfin, pour ses travaux publics, les autorités n'offrent pas de réelles alternatives financières et pratiques au travail forcé.

Il faut souligner que le «Protocole d'entente» a été renouvelé plusieurs fois et que depuis 2001, une mission de haut niveau du BIT a visité le pays chaque année.

La multiplication des sources d'information au profit des organes de contrôle de l'OIT

L'idée d'une présence de l'OIT au Myanmar pour collaborer avec les autorités en vue de l'élimination du travail forcé dans ce pays qui était en discussion depuis la fin de l'année 2001, lorsqu'une Mission de haut niveau de l'OIT s'était rendue au Myanmar aboutit finalement à la création d'un poste de fonctionnaire de liaison au Myanmar. En effet, à sa session de mars 2002, le Conseil d'administration du BIT a entériné un protocole d'entente entre le gouvernement du Myanmar et le Bureau prévoyant qu'un fonctionnaire de liaison serait nommé en attendant l'établissement d'une représentation pleine et entière de l'OIT dans le pays. À partir d'octobre 2002, une chargée de liaison permanente est ainsi entrée en fonction et des rapports sur ses activités, y compris sur ses déplacements dans le pays et sur ses entretiens avec les autorités, sont présentés à chacune des sessions du Conseil d'administration. Le 27 mai 2003, le gouvernement et l'OIT sont par ailleurs parvenus à un accord sur un plan d'action conjoint pour l'élimination des pratiques de travail forcé au Myanmar. En 2007, un Protocole d'entente complémentaire portant sur la nomination et le rôle d'un fonctionnaire de liaison de l'OIT au Myanmar est conclu à l'issue de longues négociations entre l'OIT et le gouvernement du Myanmar. Le Protocole d'entente complémentaire prévoyait l'établissement et la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme de plaintes, dont l'objectif principal était «de donner officiellement aux victimes du travail forcé la possibilité de recourir aux services du chargé de liaison pour adresser leurs plaintes par son intermédiaire aux autorités compétentes en vue d'obtenir réparation».

Pour faire face à la persistance des violations de la convention n° 29 par le Myanmar, les organes de l'OIT ont dû multiplier les sources d'information à sa disposition pour mieux gérer le cas du Myanmar. En effet, outre les missions techniques, dans un souci d'adaptation, l'OIT a alors multiplié ses sources d'information relative à la surveillance de l'application de la convention sur le travail forcé au Myanmar. L'OIT a ainsi mobilisé des sources provenant d'autres organes de l'ONU comme les rapports de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Myanmar et les résolutions adoptées par cette Commission. Le Bureau a aussi utilisé les différentes communications et documentations de la Confédération internationale des syndicats libres ainsi que les rapports de son fonctionnaire chargé de liaison au Myanmar.

L'institutionnalisation de la gestion du cas du Myanmar

À partir de 2001 et jusqu'à ce jour, l'application de la convention n° 29 par le Myanmar a ainsi fait l'objet de discussion au cours d'une séance spéciale au sein de la Commission de la Conférence chaque année. En effet, le premier samedi de la session annuelle de la Commission de la Conférence est dédié entièrement à l'examen du cas du Myanmar en ce qui concerne l'application de la convention n° 29. Par ailleurs, les organes de contrôle de l'OIT ont institué de nouveaux espaces de contrôle et de discussion autour du cas du Myanmar. En effet, depuis qu'il a été saisi du rapport de la commission d'enquête, le Conseil d'administration examine la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention n° 29 à chacune de ses sessions de mars et novembre.

Cet ensemble de mesures prises par le Conseil d'administration, la Commission de la Conférence, la commission d'experts et les autres rouages du système de contrôle de l'OIT, tout en se traduisant par certains progrès circonstanciés, ne doit pas occulter la persistance des graves violations de la convention n° 29 par le Myanmar. Ces mesures soulignent néanmoins les avancées dans la gestion du cas du point de vue de l'amélioration de l'accès à l'information, de certaines avancées concrètes sur le terrain, notamment grâce à l'ouverture d'un bureau de liaison, et de la mise en place de nouveaux dispositifs de contrôle et d'espaces de dialogue et de discussion.

PARTIE III

Impact des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur les cas de manquement grave relatifs à l'obligation de faire rapport

* * *

Cette partie relative à l'analyse de l'impact des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur les cas de manquement grave à l'obligation de soumettre rapport et autres obligations liées aux normes s'organise autour de trois sections. Une première section traite de l'évaluation quantitative des cas de manquement grave aux obligations constitutionnelles de la part des Etats Membres. Une seconde section développe une analyse de cas de progrès relatif au respect des prescriptions constitutionnelles de l'obligation de faire rapport. Enfin, une troisième section synthétise les éléments pertinents d'une discussion sur l'impact des travaux de la Commission de la Conférence en fonction des stratégies et des outils mobilisés par le Bureau afin d'améliorer le respect des obligations constitutionnelles.

I. Aperçu des cas de manquement grave

Les articles 22 et 35 de la Constitution de l'OIT établissent le système de soumission de rapports au Bureau. En effet, selon l'article 22 de la Constitution de l'OIT, «*chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré*». ⁶⁹ Il s'agit ainsi d'«une obligation de faire rapport». Le manquement à cette obligation de la part d'un Etat Membre a en pratique reçu la dénomination de «cas automatique» dans le sens où il est automatiquement répertorié dans les rapports de la commission d'experts puis dans le rapport de la Commission de la Conférence dès qu'il répond aux critères formels identifiés par les deux commissions, à la lumière des obligations constitutionnelles relatives à l'envoi des rapports et informations sur les normes internationales du travail. Ces cas donnent lieu à des commentaires individuels – qualifiés d'observations et de demandes directes générales – que la commission d'experts adresse à chacun des pays concernés. Si les gouvernements concernés ne soumettent pas les rapports et informations requis, ils sont ensuite portés à la connaissance de la Commission de la Conférence qui en discute lors d'une séance qu'elle consacre spécialement à ces cas depuis 1993. Des critères spécifiques ont été définis pour distinguer différents cas de manquement grave aux obligations constitutionnelles et sont utilisés par les deux commissions: 1) manquement à l'envoi des rapports, depuis deux ans ou plus, sur l'application des conventions ratifiées; 2) défaut de soumission des premiers rapports sur l'application des conventions ratifiées; 3) manquement à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts; 4) défaut de soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés par la Conférence au cours d'au moins

⁶⁹ Art. 22, Constitution de l'OIT.

sept sessions; 5) manquement à l'envoi des rapports, depuis les cinq dernières années, sur des conventions non ratifiées et des recommandations et, enfin 6) défaut de mention pendant les trois dernières années, des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs auxquelles copies des rapports ont été communiquées. A la différence de la Commission d'experts, la Commission de la Conférence n'adresse pas des commentaires individuels aux pays concernés mais elle les cite sous chaque critère dans les parties appropriées de son rapport.

La majeure partie du travail de la commission d'experts consistant dans l'examen des rapports fournis par les gouvernements au sujet des conventions ratifiées par les Etats Membres, il est facile de comprendre dans quelle mesure les manquements à l'obligation de faire rapport sont des obstacles à l'efficacité et au bon fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. À maintes reprises, au cours des discussions sur les cas de manquement grave de certains gouvernements à leurs obligations en matière d'envoi de rapports et autres obligations liées aux normes, les membres employeurs et travailleurs siégeant au sein de la Commission de la Conférence ont souligné l'importance du respect des engagements constitutionnels des Etats Membres. À ce propos, les membres employeurs et travailleurs ont rappelé à plusieurs occasions lors des discussions consacrées aux cas dits «automatiques» que l'envoi des rapports de la part des Etats Membres constituait l'essence même du mécanisme de contrôle de l'OIT et que les cas de manquement grave et systématique à l'obligation de présenter rapport portaient préjudice à l'ensemble du système de contrôle de l'OIT.

La Commission de la Conférence, tout comme la commission d'experts ont, elles aussi, souligné que les manquements de certains Etats à leurs obligations de faire rapport perturbaient le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT dans la mesure où celui-ci repose, en premier ressort, sur les informations contenues dans les rapports envoyés par les gouvernements. En effet, de manière pratique, lorsqu'un pays ne soumet aucun des premiers rapports dus suite à l'entrée en vigueur de la convention ou lorsqu'un rapport n'a pas été soumis depuis plusieurs années, il arrive souvent que le contrôle de l'application des conventions ratifiées ne puisse être entamé ou doive être suspendu. Ainsi, les cas de manquement grave à l'obligation de soumettre des rapports doivent faire l'objet de la même attention que les cas de non application des conventions ratifiées. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité du système de contrôle de l'OIT, la question de l'envoi des rapports et le respect effectif de cette obligation ont été défini comme une composante essentielle de la stratégie normative du Bureau.

1. Le renforcement des procédures en vue d'un suivi personnalisé

À l'initiative de la Commission de l'application des normes, lors de la 93^e session de la Conférence (juin 2005), la commission d'experts et la Commission de la Conférence, avec l'assistance du Bureau, ont décidé de renforcer le suivi dans les cas de manquement grave par les Etats Membres à l'obligation de soumettre des rapports et autres obligations normatives, en vue d'identifier plus précisément les difficultés à l'origine des manquements et d'aider chacun des pays concernés à trouver des solutions appropriées au cas par cas. L'objectif était également de donner une visibilité accrue au traitement de ces cas tant par les organes de contrôle que par le Bureau et persuader ainsi les pays à remédier à leurs difficultés de manière effective. Dès 2004, les membres travailleurs évoquaient devant la Commission de l'application des normes de la Conférence leur préoccupation à propos du pourcentage élevé de rapports non reçus ou reçus tardivement et demandaient au Bureau de développer une approche plus personnalisée pour les pays qui manquent à leurs obligations depuis plusieurs années consécutives.⁷⁰

En 2005, le rapport général de la Commission de la Conférence soulignait par ailleurs la position des membres travailleurs et employeurs au sujet de la nécessité d'améliorer les situations de manquements graves aux obligations de soumettre rapport et d'autres obligations liées aux normes. Les membres travailleurs ont ainsi suggéré au Bureau d'entreprendre une campagne au sujet de la défaillance de certains Etats Membres relative à leurs obligations constitutionnelles et proposé au Bureau d'envoyer des lettres personnalisées aux gouvernements qui ne parviennent pas à respecter ces obligations. Les membres travailleurs ont demandé par ailleurs au Bureau que des informations plus exhaustives soient fournies à la Commission de la Conférence en ce qui concerne les problèmes pratiques que rencontrent les Etats manquant à leurs obligations de faire rapport.⁷¹ Les membres employeurs ont eux aussi fait un certain nombre de suggestions. Pour eux, les cas de manquement grave de la part d'Etats Membres au respect de leurs obligations relatives à l'envoi des rapports et autres obligations liées aux normes devraient être traités de la même manière que les paragraphes spéciaux dans le rapport de la commission d'experts. Selon les membres employeurs, les cas dits «automatiques» constituent «des manquements graves à l'envoi des rapports» et recouvrent des situations qui sapent le système de contrôle dans son ensemble. De la même manière que les membres travailleurs, les membres employeurs ont en outre demandé au Bureau de fournir une analyse plus approfondie des raisons pour lesquelles certains Etats

⁷⁰ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2004, parag. 112.

⁷¹ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2005, parag. 62, 63 et 69.

Membres n'envoient pas de rapports, y compris de meilleures informations sur les circonstances particulières à chaque pays.

Au cours de la discussion au sein de la Commission de la Conférence, toujours au cours de la 93^e session de la CIT, le Bureau a pris note de l'ensemble des positions et des déclarations des mandants. Une «Note d'information sur les cas automatiques»,⁷² préparée par le Bureau et soumise à la Commission pour discussion donnait déjà certains éléments de réponses aux demandes des mandants de l'OIT en ce qui concerne la stratégie à adopter à l'égard des cas de manquement grave de la part de gouvernements relatifs à leurs obligations constitutionnelles. Cette note présentait en effet de manière synthétique différents facteurs identifiés par le Bureau pouvant expliquer des cas de manquement grave de la part d'Etats Membres à leurs obligations de faire rapport. Le document ébauchait une possible approche afin de mieux répondre aux difficultés rencontrées par les Etats Membres dans la poursuite de leurs engagements constitutionnels. Toujours au cours de la discussion au sein de la Commission de l'application des normes de la 93^e session de la Conférence, le Bureau a en outre proposé de remplacer l'expression «cas automatiques» par celle de «cas de manquements graves par les Etats Membres au respect de leurs obligations relatives à l'envoi des rapports et autres obligations liées aux normes». À plusieurs reprises au cours de discussions au sein de la Commission de la Conférence, les membres employeurs avaient souligné que l'utilisation de l'expression «cas automatiques» pouvait donner une fausse impression en les faisant passer pour des cas sans importance. La décision de changer cette appellation ne relevait néanmoins pas que du symbole; elle soulignait la volonté affichée par le Bureau, la Commission de la Conférence et la commission d'experts de se saisir de la question des cas de manquement grave de la part des Etats Membres à leurs obligations constitutionnelles et d'élaborer une stratégie cohérente afin d'y répondre.

Aussi, dès 2005, les débats au sein de la Commission de la Conférence ont enclenché un processus de suivi personnalisé ayant pour cadre de référence l'examen par cette commission et la Commission d'experts des cas de manquements graves identifiés selon des critères communs aux deux commissions et l'assistance mise en œuvre par le Bureau complétant cette examen.

Le point de départ du suivi personnalisé est le rapport de la Commission de la Conférence identifiant les cas de manquements graves. Sur la base de ce rapport, et ce depuis l'année 2005, le Bureau envoie des lettres de suivi personnalisé aux Etats Membres concernés par des cas de manquement grave dans le cadre des conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Depuis la

⁷² CIT, 93^e session, document C.APP/D.4

Nombre de lettres de suivi personnalisé envoyées (2005-2010)

2005	2006	2007	2008	2009	2010
53	49	45	55	44	39

mise en place de la procédure de suivi personnalisé en 2005 et ce jusqu'en 2010, 285 lettres ont ainsi été envoyées.

De manière concrète, ces lettres rappelaient aux Etats Membres concernés par le suivi personnalisé les conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence et soulignaient pour chaque pays auxquels la lettre était adressée les manquements graves relevés par la commission (par exemple le nombre ou le type de rapports dus et les conventions concernées). Les lettres du suivi faisaient également le point sur l'assistance technique (les missions réalisées et leurs effets) et encourageaient les Etats Membres destinataires à solliciter le cas échéant un appui technique de la part du Bureau. Une annexe était ajoutée à chaque lettre synthétisant les trois points suivants: les manquements constatés aux obligations constitutionnelles, les rapports en suspens et, enfin, le suivi en terme d'assistance technique. En bref, le suivi personnalisé faisait état des manquements spécifiques de certains Etats Membres et demandait à ces derniers d'exposer de manière pratique les obstacles et les problèmes qui entravaient la réalisation de leurs obligations constitutionnelles. Les Etats concernés étaient ainsi invités à définir leurs besoins potentiels en termes d'assistance technique et, si ces derniers n'en avaient pas fait la demande, les lettres de suivi personnalisé les invitaient à le faire. Cette correspondance avait un double objet: d'une part, attirer l'attention des plus hautes autorités compétentes des pays concernés et, d'autre part, de faciliter les démarches des bureaux extérieurs et plus spécifiquement de leurs spécialistes des questions normatives que ces lettres désignaient nommément comme les fonctionnaires du Bureau chargés d'apporter tout le soutien nécessaire aux gouvernements. De fait, toute cette correspondance, à la préparation de laquelle les spécialistes des bureaux extérieurs ont été étroitement associés, s'est accompagnée d'une mobilisation accrue de ces bureaux qui seuls pouvaient évaluer les besoins en assistance des pays et réaliser une assistance avec des objectifs réalistes adaptés à la situation du pays.

Depuis 2008, le Bureau a renforcé la procédure de suivi personnalisé. Un deuxième cycle de suivi à l'intention des pays qui n'avaient pas encore soumis leurs rapports à la date limite du 1er septembre ou qui n'avaient pas répondu à l'offre d'assistance a été mis en place. En outre, un troisième cycle de suivi a été entamé en février 2009 sur la base du rapport de la commission d'experts, en vue d'encourager les gouvernements à s'acquitter de leurs obligations avant la session de la Conférence de juin 2009.

La troisième étape du suivi personnalisé a consisté pour la commission d'experts à adapter ses observations et demandes directes générales qu'elle avait pour pratique d'adresser aux pays n'ayant pas rempli leurs obligations constitutionnelles et selon les mêmes critères utilisés par la Commission de la Conférence décrits plus haut. Avant 2005, ces commentaires étaient brefs et d'une teneur plus générale. A partir de 2005, la commission d'experts va tenir compte des commentaires généraux exprimés par les membres de la Commission de la Conférence mettant l'accent sur tel ou tel aspect des manquements constatés, des conclusions de cette même commission sur les cas en question et des mesures éventuellement prises par les pays pour y remédier depuis la Conférence, y compris en ayant recours à l'assistance technique du Bureau. Ainsi donc pour donner effet à l'orientation générale fixée par la Commission de la Conférence en 2005, la commission d'experts a ajusté ses commentaires à la lumière de la situation de chaque pays afin de guider ces pays et le Bureau pour résoudre les difficultés de manière effective. On peut ainsi constater que le dispositif de suivi personnalisé est un exemple significatif de deux aspects majeurs qui font la marque de fabrique du système de contrôle de l'OIT: la complémentarité entre la Commission de la Conférence et la commission d'experts, d'une part, et, d'autre part, la combinaison de l'examen des organes de contrôle avec l'assistance technique fournie par le Bureau.

2. Une amélioration du respect des obligations constitutionnelles

Qu'en est-il au niveau de l'analyse quantitative? L'évaluation quantitative du nombre de rapports reçus à temps pour la réunion de la commission d'experts permet de constater une tendance générale à une augmentation en chiffres absolus, avec des pics et quelques chutes, en fonction principalement du nombre de rapports demandés pour l'année en question. En termes de pourcentage, la variation reste relativement faible d'une année à l'autre même si l'année 2008 a été marquée par des progrès significatifs. De manière générale, des progrès peuvent être constatés depuis 2005 au sujet du nombre de rapports reçus à la date demandée, avec une baisse relative en 2009. Les chiffres réunis dans le tableau de l'annexe II des rapports de la Commission d'experts sur les rapports sur les conventions ratifiées (article 22 de la Constitution) témoignent de cette amélioration.

L'analyse quantitative souligne ainsi l'importance des décisions prises à l'initiative de la Commission de l'application des normes lors de la 93^e session de la Conférence internationale du Travail en 2005. En effet, la stratégie poursuivie par le Bureau relative aux suivis personnalisés inaugurée à partir de 2005 a permis d'améliorer le rendement de certains Etats Membres vis-à-vis de leurs

Tableau des rapports sur les conventions ratifiées (1993-2010)

Année de la Conférence	Rapports demandés	Rapports reçus à la date demandée	Rapports reçus pour la session de la commission d'experts	Rapports reçus pour la session de la Conférence
1993	1096	471 24,7%	1233 64,6%	1473 77,2%
1994	2290	370 16,1%	1573 68,7%	1879 82,0%
1995	1252	479 38,2%	824 65,8%	988 78,9%
1996	1806	362 20,5%	1145 63,3%	1413 78,2%
1997	1927	553 28,7%	1211 62,8%	1438 74,6%
1998	2036	463 22,7%	1264 62,1%	1455 71,4%
1999	2288	520 22,7%	1406 61,4%	1641 71,7%
2000	2550	740 29,0%	1798 70,5%	1952 76,6%
2001	2313	598 25,9%	1513 65,4%	1672 72,2%
2002	2368	600 25,3%	1529 64,5%	1701 71,8%
2003	2344	568 24,2%	1544 65,9%	1710 72,6%
2004	2569	659 25,6%	1645 64,0%	1852 72,1%
2005	2638	696 26,4%	1820 69,0%	2065 78,3%
<i>– Mise en œuvre du suivi personnalisé</i>				
2006	2586	745 28,8%	1719 66,5%	1949 75,4%
2007	2478	845 34,1%	1611 65,0%	1812 73,2%
2008	2517	811 32,2%	1768 70,2%	1962 78,0%
2009	2733	682 24,9%	1853 67,8%	2120 77,6%
2010	2990	939 31,4%	2002 66,95%	

obligations constitutionnelles. Selon le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de 2009, la politique de suivi personnalisé a ainsi porté ses fruits:

*«Si 32 [des 55 Etats Membres auxquels le Bureau a envoyé des lettres ciblées en 2008] étaient déjà mentionnés pour les mêmes manquements dans le rapport de 2007 de la Commission de la Conférence (voire, pour certains d'entre eux, dans les rapports de 2005 et 2006), il n'en demeure pas moins que certains ont accompli des progrès notables en remédiant à la plupart des manquements au titre desquels ils étaient cités».*⁷³

⁷³ Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2009, paragr. 15.

Ainsi, la stratégie mise en place à partir de 2005 semble avoir eu un impact significatif. Un contrôle accru a ainsi permis de réduire le nombre de cas de manquement grave⁷⁴ aux obligations de soumettre rapport mais surtout de cibler les pays connaissant de sérieuses et persistantes difficultés. Les Etats Membres cités aux paragraphes pertinents du rapport de la Commission de la Conférence pour ne pas s'être acquittés de leurs obligations liées à l'envoi des rapports dus sont passés ainsi à 39 en 2010 alors qu'ils étaient 53 en 2005. La Commission de l'application des normes de la Conférence relève par ailleurs l'augmentation constante du nombre d'observations transmises par les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Même si certains Etats Membres connaissent des difficultés persistantes et ne remplissent toujours pas leurs obligations constitutionnelles, une amélioration sensible est à souligner. À ce titre, comme l'ont souligné les rapports généraux de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence depuis 2005, la stratégie du suivi personnalisé n'a pas seulement favorisé l'amélioration du respect des engagements constitutionnels de la part des Etats membres cités pour manquements graves en les sensibilisant sur l'importance de la question, elle a aussi permis de mieux adapter les méthodes et les moyens d'action du Bureau pour y apporter une réponse pratique.

II. Analyse de cas de progrès

L'analyse de cas suivante vise à mieux cerner dans quelles conditions et selon quelles modalités les organes de contrôle de l'OIT – et plus spécifiquement la Commission de l'application des normes de la Conférence – ont un impact sur les obligations de faire rapport des Etats Membres et sur d'autres obligations liées aux normes. Cette analyse de cas est organisée par région géographique: Asie, pays Arabes, Europe, Afrique, Amériques.

Asie

AFGHANISTAN

L'Afghanistan a ratifié 19 conventions dont 5 fondamentales. En 2005, l'Afghanistan avait manqué à diverses obligations constitutionnelles. Ce pays n'avait en outre pas respecté l'obligation d'envoyer les rapports depuis deux ans

⁷⁴ Voir section II sur les cas de progrès.

ou plus sur l'application des conventions ratifiées. D'autre part, l'Afghanistan n'avait pas non plus respecté ses engagements constitutionnels en ce qui concerne les réponses aux commentaires des organes de contrôle pour six conventions dont deux fondamentales. En 2005, le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations notait dans ces observations concernant les rapports sur les conventions ratifiées au sujet de l'Afghanistan:

*«La commission note avec regret que, pour la huitième année consécutive, les rapports dus n'ont pas été reçus. La commission, tout en prenant note du processus continu de reconstruction du pays et des institutions nationales, espère que des mesures appropriées seront prises en vue d'assurer l'application des conventions ratifiées dès que les circonstances le permettront».*⁷⁵

Toujours en 2005, la Commission de la Conférence soulignait les manquements de l'Afghanistan relatif aux obligations contenues dans les articles 19 et 22 de la Constitution.

*«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 84^e à la 90^e session), conformément à l'article 19 de la Constitution [et] 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 2004. [...] La commission a noté [en outre] qu'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».*⁷⁶

En 2006, la commission d'experts réitère son appréciation de la situation mais elle note néanmoins qu'un premier atelier national tripartite s'est déroulé en mai 2005 et qu'«il a porté en particulier sur le respect de l'obligation de faire rapport et d'autres obligations normatives».⁷⁷ La commission a par ailleurs pris en compte le fait qu'après l'atelier, le gouvernement a transmis des informations générales sur le droit et la pratique du pays en matière de conventions ratifiées, en y joignant les commentaires d'organisations d'employeurs et de tra-

⁷⁵ Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2005, p. 29.

⁷⁶ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2005, paragr. 140, 145 et 149.

⁷⁷ Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2006, p. 33.

vailleurs. La commission relève aussi que le gouvernement a répondu à la lettre du Bureau du 5 juillet 2005 faisant suite aux conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur le respect, par l'Afghanistan, de ses obligations relatives à l'envoi de rapports et d'autres obligations normatives. La commission conclue qu' «[elle] se félicite de ces évolutions positives et espère vivement qu'elles aboutiront bientôt à des résultats concrets et que, avec l'assistance technique appropriée du Bureau, le gouvernement soumettra les rapports sur l'application des conventions ratifiées dus depuis longtemps». ⁷⁸ D'autre part, suite à la 93^e session de la Conférence internationale du Travail, en 2005, le Bureau avait envoyé des lettres ciblées à 53 Etats dont une au gouvernement afghan qui attirait l'attention sur ses manquements graves relatifs à l'obligation de faire rapport et sur d'autres obligations liées aux normes. L'Afghanistan avait alors donné des réponses substantielles. Le Bureau a donné suite aux demandes d'assistance technique de l'Afghanistan. Dans le rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence de 2007, les efforts de l'Afghanistan sont ainsi soulignés:

«Certains pays méritent d'être cités pour avoir fourni des efforts particuliers et transmis tous leurs rapports après des années d'interruption». ⁷⁹

Malgré les efforts notés en 2007, le rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence de 2008 note des manquements de la part de l'Afghanistan au sujet de l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts. Cette même année, du 21 au 24 avril, une mission d'assistance technique est alors conduite par deux spécialistes des normes (l'un du Département des normes internationales du travail à Genève et l'autre du bureau sous régional de New Delhi). Parmi les objectifs de la mission technique figurait le point suivant: l'assistance technique auprès des représentants tripartites relative aux engagements constitutionnels contenus dans l'article 22 de la Constitution. Selon le rapport de la mission:

«Les rencontres tripartites réalisées de manière séparée ont enfin abordé le thème de l'obligation de faire rapport, leur nombre et leur qualité. Le succès de ces rencontres tripartites a résidé dans la franchise des participants et ces dernières ont eu lieu dans un climat constructif. À la demande des chargés de la mission, les partenaires sociaux ont présenté leurs positions. Les fonctionnaires de l'OIT se sont assurés de la qualité des rapports».⁸⁰

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2007.

⁸⁰ Compte rendu de mission d'assistance technique, Afghanistan, Kaboul, 21-24 avril 2008.

En 2009, un fonctionnaire du gouvernement afghan a par ailleurs participé au cours de formation de Turin s'adressant spécifiquement aux fonctionnaires chargés de la préparation des rapports. À partir de l'année 2009, l'Afghanistan s'est vu retiré de la liste des pays discutés au sujet de leurs manquements graves aux obligations de faire rapport. De plus, selon le rapport général de la commission d'experts de 2010, le gouvernement a fourni des réponses à tous les commentaires de la commission.

TURKMÉNISTAN

Le Turkménistan est membre de l'OIT depuis 1993. Ce pays a ratifié depuis 1997 toutes les conventions fondamentales à l'exception de la convention relative à l'âge minimum (n°138)⁸¹. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a noté à plusieurs reprises, dans ses rapports depuis l'année 2000, que les premiers rapports dus depuis 1999 au sujet de six conventions ratifiées par le Turkménistan n'avaient pas été reçus. Par ailleurs, dès 1999, la Commission de l'application des normes de la Conférence notait avec regret qu'au cours des cinq dernières années aucun des rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations demandés au titre de l'article 19 de la Constitution n'avaient été fournis par le Turkménistan. Autrement dit, depuis qu'il était devenu membre de l'Organisation, cet Etat membre n'avait rempli aucune de ses obligations constitutionnelles liées à l'envoi des rapports. De plus, depuis 1999 et ce jusqu'à la 99^e (juin 2010) session de la Conférence internationale du Travail, la Commission de la Conférence a souligné que le gouvernement du Turkménistan, qui n'était pas représenté à la Conférence, n'a pas été en mesure de participer à l'examen du cas le concernant. Selon le rapport de 2007 de la commission d'experts:

*«L'absence de rapports sur une longue durée empêche tout examen de l'application [des six conventions fondamentales ratifiées par le Turkménistan]. Par ailleurs, le gouvernement a sollicité récemment une assistance technique du Bureau en matière de normes internationales du travail. La Commission note que le Bureau a proposé au gouvernement de fournir cette assistance au début de l'année prochaine [en 2008]. Elle se félicite de ce progrès important. Elle espère qu'avec le concours du Bureau le gouvernement sera en mesure de remplir son obligation de soumettre les rapports dus depuis longtemps».*⁸²

⁸¹ Pour ce qui est de la convention n°138, le Turkménistan a déposé un instrument de ratification mais sans la déclaration obligatoire sur l'âge minimum, ce qui empêche à l'heure actuelle l'enregistrement de cette ratification.

⁸² Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2007, p. 40.

En effet, en 2007, le gouvernement du Turkménistan a sollicité pour la première fois l'assistance technique du Bureau. Un séminaire a ainsi eu lieu les 25 et 26 avril 2007 avec le concours d'un spécialiste des normes du bureau sous régional de Moscou. Le séminaire s'est alors focalisé sur les conventions fondamentales ainsi que sur l'information nécessaire pour la préparation des premiers rapports dus sur l'application des conventions ratifiées. Néanmoins, l'année suivante, les commentaires de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence ont souligné la persistance des manquements graves aux obligations constitutionnelles de la part du Turkménistan.

En 2009, du 1^{er} au 6 novembre, une nouvelle mission au Turkménistan a eu lieu à Achkhabad effectuée par la Directrice du bureau sous-régional de Moscou. La clarification des problèmes de manquements graves du Turkménistan à ses obligations constitutionnelles vis-à-vis du BIT figurait parmi les principaux objectifs de cette mission. Le rapport de mission souligne à cet égard un certain nombre de difficultés que rencontre le gouvernement et les administrations turkmènes en ce qui concerne l'envoi des rapports et la soumission des instruments adoptés par la Conférence aux autorités compétentes. Le rapport de mission précise en effet que le travail des fonctionnaires relatif à l'obligation de soumettre rapport est rendu difficile par la complexité de l'administration turkmène et les problèmes linguistiques et de traduction. Toujours selon ce rapport, le travail d'assistance technique réalisé deux ans plus tôt fut par exemple rendu inopérant suite à des réorganisations administratives et des réformes institutionnelles.⁸³ La mission réaffirme ainsi la nécessité de mettre en œuvre une assistance technique dont une part importante devrait se concentrer sur l'obligation de faire rapport. Des contacts réguliers sont depuis établis entre le Bureau et le gouvernement turkmène. En effet, l'année suivante, en juin 2010, une délégation de haut niveau de sept fonctionnaires du Turkménistan s'est rendue au Bureau pour une session de formation et d'information au sein du Département des normes internationales du travail. Suite à ces contacts réguliers et selon le rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence, depuis la réunion de la commission d'experts de 2009, le gouvernement du Turkménistan a fourni en janvier 2010 les premiers rapports concernant l'application des conventions n^{os} 29, 87, 98, 100, 105 et 111 dus depuis l'année 1999 qui ont été examinés à la 81^e session de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en novembre 2010. Le Turkménistan a ainsi

⁸³ Le rapport précise en effet que la division du ministère du développement économique et des finances en deux entités distinctes avait contribué à éparpiller les fonctionnaires formés au cours de la mission technique de 2007 qui se sont retrouvés réaffectés principalement au ministère des finances, laissant de ce fait le ministère du développement économique et le nouvellement créé Institut pour la démocratie et les droits de l'homme (en charge de l'activité d'envoi des rapports) sans formation.

réussi à remplir ses obligations constitutionnelles concernant les conventions ratifiées après des années de manquements graves.

Etats Arabes

IRAQ

L'Iraq est membre de l'OIT depuis 1932 et a ratifié 66 conventions dont sept conventions fondamentales. Le rapport général de 2005 de la Commission de l'application des normes de la Conférence soulignait les manquements graves de l'Iraq relatifs aux obligations de faire rapport et autres obligations liées aux normes. La Commission de la Conférence notait ainsi avec regret que l'Iraq n'avait fourni aucun rapport sur les conventions ratifiées depuis plus de deux ans. La commission relevait par ailleurs que l'Iraq n'avait pas fourni les premiers rapports dus depuis 2003 sur les conventions ratifiées suivantes: la convention n° 172 et la convention n° 182. De plus, la commission rappelait qu'aucune information n'avait encore été reçue de la part du gouvernement iraquien 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 2004. Néanmoins, la Commission de la Conférence relevait que l'Iraq s'était expliqué sur sa situation relative à l'obligation de soumettre rapport au cours de la discussion sur les cas de manquements graves de la Commission de l'application des normes pendant la 93^e session de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2005):

*«Le membre employeur de l'Iraq a [à cet égard] souligné que son pays traverse une situation exceptionnelle mais progresse, néanmoins, vers l'instauration de la démocratie et le respect de ses engagements internationaux. L'Iraq a élaboré un projet de Code du travail, en coopération avec le BIT et le bureau régional pour les pays arabes, qui devrait être prochainement soumis à l'Assemblée législative pour examen. Les dernières élections ont permis le renforcement des droits de l'homme dans le pays et restauré leur droit à la liberté, dont celui de constituer des organisations syndicales et de recourir à la grève. Il a exprimé l'espoir que le BIT fournisse l'assistance technique nécessaire à son pays pour pouvoir se développer et répondre aux exigences d'aujourd'hui».*⁸⁴

La persistance des situations de manquements graves aux obligations constitutionnelles de l'Iraq a été soulignée par les rapports de la Commission de l'application des normes de la Conférence de 2006 et de 2007. Selon le rapport de 2008 de la Commission de la Conférence, l'Iraq n'avait toujours pas

⁸⁴ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2005, Partie II, p. 6.

résolu ses manquements aux obligations constitutionnelles. La Commission de la Conférence rappelait par ailleurs 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, n'avait été fourni par le gouvernement iraquien. Le rapport relevait néanmoins que depuis la réunion de la commission d'experts de 2008, le gouvernement iraquien avait fourni certains des rapports dus concernant l'application des conventions ratifiées, ainsi que des réponses à la majorité des commentaires de la commission. Lors de la commission de la Conférence, le gouvernement est revenu sur ses difficultés dans la poursuite de ses engagements constitutionnels:

*«Le membre gouvernemental de l'Iraq s'est excusé de l'absence de conditions favorables pour fournir à la commission les rapports demandés, et a promis une coopération pleine et entière avec le BIT en ce qui a trait au respect des obligations découlant de la Constitution de l'OIT».*⁸⁵

Suite à la 97^e session de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2008), des contacts ont été pris avec le gouvernement iraquien dans le cadre du suivi personnalisé des pays listés dans les cas de manquements graves aux obligations constitutionnelles. Une mission technique a alors été décidée et mise en œuvre du 17 au 29 septembre 2008 à Amman en Jordanie; mission technique dont l'objectif visait à fournir une assistance aux gouvernements jordanien et iraquien en ce qui concerne les obligations constitutionnelles de faire rapport. Selon le rapport de mission, l'assistance technique s'est concentrée sur l'analyse des commentaires des organes de contrôle de l'OIT et sur la préparation des rapports dus.⁸⁶ À partir de 2009, l'Iraq a ainsi été retiré de la liste des pays manquant de manière grave à leurs engagements constitutionnels. Cette même année, une autre mission d'assistance technique à Damas et mise en œuvre par le bureau régional de Beyrouth du 15 au 22 mars a continué le travail de renforcement des capacités des commissions nationales tripartites en ce qui concerne les obligations constitutionnelles. La commission d'experts saluait ainsi en 2009 les actions entreprises par l'Iraq pour rattraper le retard accumulé dans l'envoi des rapports et soumettre la totalité des rapports dus.

⁸⁵ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2008, paragr. 164.

⁸⁶ Toujours selon le rapport de mission, la commission tripartite nationale de haut niveau a joué un rôle important pour rattraper le retard accumulé dans la soumission de rapports dus. 41 rapports ont été préparés pendant la mission. Après plusieurs années de manquements graves à ses obligations, l'Iraq a réussi à remplir ses engagements constitutionnels, passant de 0 à 100 pour cent de ratio en ce qui concerne ses obligations de faire rapport.

Europe

ALBANIE

L'Albanie a été membre de l'OIT de 1920 à 1967, puis à partir de l'année 1991. Ce pays a ratifié 51 conventions, parmi lesquelles figurent les huit conventions fondamentales. En 2006, la Commission de l'application des normes de la Conférence a souligné les manquements graves de l'Albanie relatifs à ses engagements constitutionnels:

*«La commission a noté avec regret que, au cours des cinq dernières années, aucun des rapports sur les conventions et les protocoles non ratifiés, ainsi que sur les recommandations, demandés au titre de l'article 19 de la Constitution, n'avait été fourni».*⁸⁷

La Commission de la Conférence a également noté avec regret que les premiers rapports dus sur deux conventions ratifiées n'avaient pas été fournis par l'Albanie depuis 2004. L'année suivante, en 2007, la Commission de la Conférence a réitéré ses commentaires relatifs aux manquements graves de l'Albanie en ce qui concerne l'obligation de faire rapport pour trois autres conventions. La commission a par ailleurs relevé qu'aucune information n'avait été reçue de la part du gouvernement albanais concernant 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. Cette même année, le rapport de la Commission de la Conférence a souligné qu'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 l'Albanie. En 2008, la Commission de la Conférence a rappelé que l'Albanie n'avait pas fourni les premiers rapports dus sur la convention n° 171. La commission a par ailleurs regretté qu'en dépit des invitations qui lui ont été adressées, le gouvernement de l'Albanie n'ait pas pris part aux discussions concernant ses obligations constitutionnelles de faire rapport.

Pourtant, en 2009, des progrès significatifs ont été notés. En effet, dans son rapport général de 2009, la commission d'experts s'est félicitée des efforts de l'Albanie pour remédier à une partie de ses manquements en termes d'envoi de rapports. Ces améliorations résultent notamment d'un travail de suivi personnalisé des cas de manquements graves de l'Albanie relatifs aux obligations de faire rapport, suivi débuté dès 2005 dans un effort coordonné du BIT à Genève et du bureau sous régional de Budapest. Entre juin 2005 et décembre 2008, deux missions d'assistance technique ont ainsi été réalisées en Albanie

⁸⁷ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2006.

par le spécialiste du dialogue social du bureau sous régional de Budapest. Selon le rapport de l'une des missions techniques réalisées (8 au 11 octobre 2007), les objectifs du suivi visaient d'une part à cerner les problèmes pratiques que rencontraient le gouvernement albanais vis-à-vis de ses engagements constitutionnels et, d'autre part, d'y apporter des réponses en termes de formation et d'assistance technique. Le rapport de mission fait ainsi état des difficultés de l'administration albanaise à remplir ses engagements: manque de coordination entre les différentes unités du ministère du Travail, manque de compétences et de connaissance en termes à la fois linguistique et technique relative aux obligations de faire rapport ou encore des problèmes de coordination entre d'autres ministères concernés par les problématiques du travail. La mission s'est ainsi concentrée sur la résolution de problèmes de coordination. Dès mars 2007, le ministère du Travail a défini la procédure de préparation des rapports qui relève désormais du département des relations de travail du ministère. Les résultats en termes de soumission de rapports dus ont été à la hauteur des enjeux de la mission: 22 rapports ont ainsi été préparés et envoyés au Bureau; d'autres rapports pour les conventions suivantes (les conventions 175 et 182 ratifiées et la convention non ratifiée 94 et recommandation 84) étaient en cours de préparation suite à la mission technique. La mission a par ailleurs souligné la nécessité de former des fonctionnaires du ministère du Travail, ce qui fut réalisé en 2010, année au cours de laquelle deux fonctionnaires albanais ont suivi le cours de formation de Turin. Aussi, à partir de 2009, l'Albanie a été retirée de la liste des cas de manquements graves relatifs à l'obligation de faire rapport et d'autres obligations liées aux normes.

BOSNIE-HERZÉGOVINE

La Bosnie-Herzégovine est membre de l'OIT depuis 1993. Ce pays a ratifié 80 conventions (la plupart d'entre elles étant le résultat de la succession des traités applicable auparavant au pays), parmi lesquelles figurent les huit conventions fondamentales. En 2005, la Bosnie-Herzégovine avait manqué à diverses obligations constitutionnelles. Dans le rapport général de la Commission de la Conférence de 2005, la commission notait ainsi:

«que les premiers rapports dus sur les conventions ratifiées n'avaient pas été fournis [par la Bosnie-Herzégovine depuis 2002 pour la convention n° 105 et depuis 2003 pour la convention n° 182.] [et] 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 2004». «[Enfin, la commission] a noté avec regret qu'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».*⁸⁸

D'autre part, la Commission de l'application des normes de la Conférence a regretté que la Bosnie-Herzégovine n'ait pas participé à la discussion du cas individuel sur l'application par la Bosnie-Herzégovine 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. La mission permanente de Bosnie-Herzégovine rattachée au Bureau de Nations Unies à Genève avait indiqué, dans une lettre du 10 juin 2005, que, suite à un cas de force majeure, la délégation de Bosnie-Herzégovine exprimait ses regrets de ne pouvoir assister à la réunion de la commission du 11 juin 2005. Malgré les observations formulées par la commission d'experts en 2003, 2004 et 2005, le gouvernement n'a jamais répondu aux commentaires de la commission d'experts.

Lors de la 95^e session de la Commission de la Conférence en 2006, les mêmes manquements constitutionnels de la part de la Bosnie-Herzégovine ont été soulignés. De plus, dans son rapport de 2006, la commission d'experts a relevé que le gouvernement de Bosnie-Herzégovine n'avait pas répondu à la lettre du Bureau du 11 juillet 2005 qui faisait suite aux conclusions formulées par la Commission de l'application des normes à la 93^e session de la Conférence sur le respect de ses obligations normatives. La commission d'experts a souligné d'autre part qu'elle regrettait que le gouvernement de Bosnie-Herzégovine n'ait donné au Bureau aucune explication relative aux difficultés qu'il rencontrait dans la mise en œuvre de ses engagements constitutionnels vis-à-vis de l'OIT. L'année suivante, en 2007, la commission d'experts soulignait à nouveau les manquements constitutionnels de la Bosnie-Herzégovine; sur 49 rapports dus, 42 n'avaient pas été reçus par le Bureau, y compris les premiers rapports sur les conventions n° 105 et n° 182 – comme le notait déjà le rapport général de la Commission de la Conférence de 2005.

Dans le cadre des suivis personnalisés mis en œuvre par le Bureau à partir de juin 2005, la Bosnie-Herzégovine a reçu une assistance technique, dont deux missions en 2006 effectuées par des spécialistes du bureau sous régional de l'OIT à Budapest. D'autres missions ont eu lieu en 2007, dont une mission de haut niveau du 2 au 5 octobre 2007 effectuée par une spécialiste des normes du siège et un spécialiste du dialogue social du bureau sous régional de Budapest. Le rapport de la commission d'experts de 2007 notait à ce sujet:

⁸⁸ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2005, paragr. 143, 146 et 149.

*«Le Bureau accorde au gouvernement une assistance technique suivie devant permettre à ce dernier de soumettre les rapports dus. Dans le cadre de cette assistance, la situation spécifique à laquelle est confronté le gouvernement, notamment le fait que les questions du travail et les questions sociales relèvent des différentes entités, a été prise en compte et des solutions ont été recherchées. La commission espère vivement que les mesures prises actuellement par le gouvernement lui permettront de remplir sans délai son obligation de soumettre les rapports dus sur les conventions ratifiées».*⁸⁹

L'assistance technique a en effet souligné différents problèmes expliquant les difficultés de la Bosnie-Herzégovine à remplir ses engagements constitutionnels. Le rapport de mission a souligné des problèmes liés à la complexité administrative⁹⁰ ainsi qu'à des tensions politiques.⁹¹ Un travail de formation et d'assistance technique a été mis en œuvre autour d'un groupe de travail chargé de la gestion des rapports dus en vertu des engagements constitutionnels de la Bosnie-Herzégovine. Ce groupe de travail s'est alors attelé à la préparation des rapports sur les conventions ratifiées (28 conventions), ainsi que deux conventions et recommandations non ratifiées. D'autre part, le ministère des affaires civiles a alors initié une procédure de soumission aux autorités nationales compétentes de toutes les conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail entre ses 80^e et 95^e sessions, et ce en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

Pour autant, en 2009, dans son rapport général, la Commission de l'application des normes de la Conférence soulignait la persistance des manquements de la Bosnie-Herzégovine à soumettre aux autorités compétentes les instruments adoptés par la Conférence. La commission soulignait par ailleurs que le gouvernement bosniaque n'avait pas pris part à la discussion relative aux cas de manquements graves. Cette même année, un fonctionnaire du gouvernement de la Bosnie-Herzégovine suivait le cours de formation du centre de Turin. Cette formation a porté ses fruits puisqu'en 2010, la Bosnie-Herzégovine a été retirée de la liste des Etats Membres cités pour manquements graves aux obligations constitutionnelles. La commission d'experts notait à cet égard,

⁸⁹ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2007, p. 36.

⁹⁰ Selon le rapport de mission d'assistance technique, la responsabilité de gestion des affaires relatives à l'OIT revenait alors au ministère des affaires civiles alors que les politiques d'emploi et les politiques du travail étaient des questions gérées par d'autres entités administratives.

⁹¹ La mission de haut niveau réalisée entre le 2 et le 5 octobre 2007 souligne le rôle des tensions politiques liées aux négociations du statut final du Kosovo parmi les explications des difficultés que rencontrent le gouvernement bosniaque face à ses engagements constitutionnels.

dans son rapport général de 2010, qu'elle «*sait gré* [à la Bosnie-Herzégovine parmi 88 autres pays] *[d'avoir soumis] la totalité des rapports dus dans les délais requis*». ⁹²

SERBIE

La Serbie est membre de l'OIT depuis 2000 et a ratifié 71 conventions (la plupart d'entre elles étant le résultat de la succession des traités applicable auparavant au pays) dont les huit conventions fondamentales. En 2005, la Serbie rencontrait de graves problèmes dans le processus de soumission des rapports et autres obligations liées aux normes. En effet, comme le souligne le rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence cette année-là:

«La commission a [...] noté avec regret que les premiers rapports dus n'avaient pas été fournis [par la Serbie et Monténégro depuis 2003]». ⁹³

Dans ses rapports généraux de 2006 et 2007, la Commission de la Conférence a également noté avec regret que les premiers rapports sur cinq conventions n'avaient pas été fournis depuis 2003 par la Serbie et Monténégro, et depuis 2005 pour neuf conventions. Les rapports de la commission d'experts des années 2006 et 2007 font les observations suivantes:

«[En 2006, la Commission] relève [...] que le gouvernement n'a pas répondu à la lettre du Bureau du 8 juillet 2005 qui faisait suite aux conclusions formulées par la Commission de l'application des normes à la 93^e session de la Conférence internationale du Travail sur le respect, par la Serbie et Monténégro, de ses obligations relatives à l'envoi de rapports et d'autres obligations normatives. Notant qu'un séminaire tripartite sur les activités normatives et de contrôle de l'OIT a été organisé en avril 2005, la Commission espère que le gouvernement sera bientôt en mesure de remplir son obligation de soumettre les premiers rapports [mentionnés plus haut]». ⁹⁴

«[En 2007], la Commission note que le Bureau suit cette question de très près. Tenant compte des changements institutionnels importants qu'a connus le pays cette année et qui se poursuivent, elle espère vivement que

⁹² Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2010, paragr. 36.

⁹³ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2005, paragr. 143..

⁹⁴ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2006, p. 38.

*le gouvernement, avec le concours du Bureau, continuera à soumettre les rapports dus sur l'application des conventions ratifiées, conformément à son obligation constitutionnelle».*⁹⁵

Pour autant, dès la 97^e session de la Conférence en 2008, la Serbie et Monténégro n'apparaît plus dans la liste des pays cités par la Commission de l'application des normes pour manquements graves aux obligations de faire rapport. Dans le rapport général de la commission d'experts de 2008, cette dernière notait ainsi:

*«La commission tient en premier lieu à saluer les actions entreprises par [la Serbie] pour rattraper le retard accumulé dans l'envoi des rapports et soumettre la totalité des rapports dus. Elle se félicite également de ce que d'autres Etats Membres [dont la Serbie] ont mis à profit la période entre la Conférence et la session de la présente commission pour remédier à leurs manquements. Enfin, elle note que, selon les informations données par les bureaux sous-régionaux, de plus en plus d'Etats Membres ont pris des initiatives en vue de surmonter leurs difficultés. La commission espère vivement que ces derniers Etats [dont la Serbie fait partie] poursuivront leurs efforts et qu'ils assureront le suivi de la question avec l'assistance du Bureau».*⁹⁶

Ces résultats en termes de remise à jour des soumissions des rapports dus ont été le fruit d'un travail d'assistance technique initié à partir de juin 2005 dans le cadre des suivis personnalisés. En effet, en 2007, une mission technique est mise en place depuis le bureau sous régional de Budapest (du 24 au 27 septembre 2007) et la même année ainsi que l'année suivante, le cours de formation de Turin accueille deux fonctionnaires serbes. La mission vise à faciliter le travail de préparation des rapports dus par la Serbie en vertu de ses engagements constitutionnels. Le travail réalisé par des spécialistes du bureau de Budapest consiste au début à identifier les causes des difficultés que rencontrent l'administration serbe en ce qui concerne son obligation de faire rapport. Comme le soulignait le rapport général de la commission d'experts en 2007, l'instabilité de l'administration publique fut une des causes identifiées par les chargés de mission.⁹⁷ Dès 2007, au cours de la 96^e session

⁹⁵ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2007, p. 40.

⁹⁶ Rapport général de la commission d'experts de 2008, parag. 15.

⁹⁷ Comme le souligne le rapport de la mission d'assistance technique, suite à la formation d'un nouveau gouvernement en mai 2007, du personnel en charge des questions relatives à l'OIT ont changé de positions et les nouveaux fonctionnaires nécessitaient une formation sur les problématiques de l'OIT et sur les questions ayant trait aux obligations constitutionnelles de la Serbie vis-à-vis de l'OIT.

de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2007), le gouvernement de la Serbie s'est expliqué de la façon suivante au sujet de ses difficultés à remplir ses engagements constitutionnels et sur le rôle de la mission d'assistance technique:

*«Deux facteurs ont eu un impact sur le défaut de soumettre des rapports en 2003 et 2005. D'abord, avant mai 2006, en raison de ses particularités constitutionnelles, des difficultés de fonctionnement et un manque de cohérence dans l'administration publique handicapaient la communauté d'Etats Serbie-Monténégro. Puis, lorsque les deux républiques sont devenues indépendantes, la Serbie a fait face à un nouveau défi, notamment en ce qui concerne la manière de mener les transformations institutionnelles nécessaires afin de respecter ses obligations internationales le plus efficacement possible. [...] L'autre problème concerne l'intérêt de la Serbie de protéger les normes du travail dans les secteurs couverts par les conventions concernées. Après la dissolution de la communauté d'Etats, la Serbie est devenue un pays sans littoral. Il a donc fallu porter son attention sur la législation et les secteurs pertinents. Cette situation a néanmoins été prise en considération dans le contexte des obligations découlant de l'appartenance à l'OIT. Un processus de consultation avec les ministères compétents a récemment été initié, et le gouvernement va s'employer à établir les rapports sur l'application de toutes les conventions ratifiées. En conclusion, l'orateur a remercié particulièrement le bureau sous-régional de l'OIT à Budapest pour son assistance très utile relative à l'obligation de faire rapport ainsi qu'à d'autres questions. Des fonctionnaires spécialistes ont aussi participé au cours sur les normes internationales du travail à Turin et Genève, qui a été très apprécié».*⁹⁸

Suite à la mission d'assistance technique, le ministère du travail et des affaires sociales mobilisa un groupe d'officiels afin de préparer le travail de soumission des rapports dus et 16 rapports furent envoyés au Bureau avec les commentaires des employeurs et des travailleurs serbes. La commission d'experts notait à cet égard, dans son rapport général de 2010 qu'elle «sait gré [à la Serbie parmi 88 autres pays] [d'avoir] soumis la totalité des rapports dus dans les délais requis».⁹⁹

⁹⁸ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2007, partie II/6, p. 22.

⁹⁹ Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2010, paragr. 36.

Afrique

GAMBIE

La Gambie est membre de l'OIT depuis 1995 et a, à ce jour, ratifié les huit conventions fondamentales. Selon les rapports généraux de la Commission de l'application des normes de la 92^e et 93^e sessions de la Conférence internationale du travail, la Gambie a failli à certains engagements constitutionnels:

*«La commission a [ainsi] noté avec regret que les premiers rapports dus sur les conventions ratifiées [suivantes – n° 29, n° 105 et n° 138] n'avaient pas été fournis [depuis 2002 par la Gambie et depuis 2003 pour la convention n° 182]». «La commission a [par ailleurs] noté avec regret que [le gouvernement de la Gambie] qui n'était pas représenté à la Conférence n'a pas été en mesure de participer à l'examen des cas le concernant».*¹⁰⁰

Cette situation a été régulièrement soulignée par la Commission de la Conférence ainsi que par la commission d'experts. De plus, selon le rapport de la commission d'experts de 2008, la Gambie faisait partie des Etats Membres qui n'avaient fourni aucune information sur la soumission aux autorités compétentes des instruments adoptées par la Conférence au cours des sept sessions entre 2000 et 2008. La commission d'experts a ainsi attiré l'attention de la Gambie sur ce point afin qu'elle puisse «prendre d'urgence les mesures appropriées pour rattraper le retard accumulé».¹⁰¹ En 2007, le gouvernement de la Gambie s'est expliqué devant la Commission de l'application des normes de la 96^e session de la Conférence (mai-juin 2007) sur les difficultés que celle-ci rencontrait en ce qui concerne ses engagements constitutionnels:

*«L'assistance technique du BIT, à cet égard [l'envoi des rapports dus] mais aussi pour d'autres questions, serait très appréciée car la division de l'emploi du ministère ne compte qu'une seule personne».*¹⁰²

De plus, lors de la discussion sur les cas de manquement graves des Etats Membres à leurs obligations de faire rapport et à d'autres obligations liées aux normes qui a eu lieu au cours de la 97^e session de la Conférence internationale du Travail en 2008, la Gambie s'est expliqué de la façon suivante au sujet de ses difficultés à remplir ses engagements constitutionnels:

¹⁰⁰ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2004 et 2005, paragr. 201 et 221 (2004), paragr. 143 et 165.

¹⁰¹ Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2008, paragr. 79.

¹⁰² Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2007, partie II/6, p. 22.

*«Un représentant gouvernemental de la Gambie a transmis les excuses de son gouvernement pour ce manquement à l'envoi des rapports, dû à des problèmes de capacité en ressources humaines de l'unité du ministère de l'Emploi responsable des questions relatives à l'OIT. En dépit de ces problèmes, le ministère est récemment parvenu à communiquer le rapport dû au titre de la convention n° 29».*¹⁰³

Selon le rapport de 2009 de la commission d'experts, celle-ci note en effet qu'un seul rapport sur l'application des conventions ratifiées a été reçu – la convention n° 29 – mais que sept rapports restent dus à cette date. Par ailleurs, la même année, la Commission de la Conférence a rappelé les manquements de la Gambie en ce qui concerne l'envoi d'information en réponse aux commentaires de la commission d'experts et a demandé au gouvernement de la Gambie de faire tout ce qui est en son pouvoir pour que les informations demandées soient transmises dans les plus brefs délais. Dans une lettre du 17 juillet 2008, faisant suite aux conclusions adoptées par la Commission de la Conférence, le Bureau faisait part de sa disponibilité pour organiser un séminaire tripartite sur l'envoi des rapports.

À la demande du département d'Etat du Commerce, de l'Industrie et de l'Emploi (DOSTIE) en 2007 et 2008, un séminaire de deux jours et demi a ainsi été organisé en janvier 2009 à Banjul par les spécialistes des normes et des activités pour les travailleurs du bureau sous régional de Dakar. Des représentants officiels ainsi que des partenaires sociaux ont participé à ce séminaire dont l'objectif était de cerner les difficultés que rencontrait la Gambie dans la poursuite de ses engagements constitutionnels et de former l'audience sur les problématiques de l'OIT et, spécifiquement, sur l'obligation de faire rapport.¹⁰⁴ Suite à cette activité, le gouvernement de la Gambie a envoyé les premiers rapports dus relatifs à l'application des conventions suivantes: n° 105, n° 138 et n° 182. Dans le cadre de ces activités et afin de poursuivre cet effort, la spécialiste des normes du bureau sous régional de Dakar est restée en contact régulier avec le gouvernement de la Gambie.

Ainsi, la commission d'experts notait dans son rapport général de 2010 qu'elle «*sait gré* [à la Gambie parmi 88 autres pays] [d'avoir] *soumis la totalité*

¹⁰³ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2008, partie II/6, p. 19.

¹⁰⁴ L'assistance technique fournie du 19 au 21 janvier 2009 avait les objectifs suivants: 1) Sensibiliser le département d'Etat du Commerce, de l'Industrie et de l'Emploi mais aussi les autres départements gouvernementaux et les partenaires sociaux aux obligations constitutionnelles de la Gambie en matière d'envoi de rapports, 2) Accroître les connaissances des participants concernant le système des normes internationales du travail, 3) Identifier les obstacles en matière d'obligations de faire rapport propres à la Gambie et tenter de formuler des recommandations sur la manière de les surmonter et 4) Contribuer à une meilleure compréhension et donc à une coexistence pacifique entre les partenaires sociaux et le gouvernement.

des rapports dus dans les délais requis». ¹⁰⁵ Dans la poursuite de ces améliorations, le rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence notait par ailleurs en 2010 que la Gambie, depuis la réunion de la commission d'experts, avait soumis à l'Assemblée nationale le 22 mars 2010 les instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail entre les 82^e et 96^e sessions (1995 et 2007). Aussi, en 2010, la Gambie a-t-elle été retirée de la liste des Etats Membres dont les manquements graves aux obligations constitutionnelles étaient répertoriés.

LIBERIA

Le Liberia est membre de l'OIT depuis 1919 et a ratifié 25 conventions dont six conventions fondamentales. En 2005, la Commission de l'application des normes de la Conférence relevait les manquements graves du Liberia en ce qui concerne ses obligations constitutionnelles. La commission notait ainsi qu'aucun rapport sur les conventions ratifiées n'avait été fourni depuis l'année 2000 et que le premier rapport sur une convention ratifiée n'avait pas été envoyé par le Liberia depuis 1992. ¹⁰⁶ La Commission de la Conférence soulignait également le fait qu'aucune information relative aux observations et aux demandes directes de la commission d'experts n'avait été reçue pour la période se terminant en 2004 pour 15 conventions ratifiées par le Liberia. Enfin, la Commission de la Conférence soulignait qu'au cours des cinq dernières années, aucun rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations, demandés au titre de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, n'avait été fourni par le Liberia. Lors de la discussion au cours de la 93^e session de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2005) relative aux cas de manquements graves en matière de soumission de rapport et d'autres obligations constitutionnelles liées aux normes, le gouvernement du Liberia justifiait de la façon suivante ses manquements aux obligations constitutionnelles:

«Un représentant gouvernemental du Libéria a transmis les salutations du gouvernement national transitoire et du peuple du Libéria. Son pays, en tant que Membre fondateur de l'OIT, a toujours fait de son mieux pour jouer un rôle significatif dans le soutien et la promotion des principes de l'OIT. Cependant, ses activités avec l'Organisation ont été perturbées ces quinze dernières années en raison d'une crise civile qui a déchiré le pays entier. Cette crise a rendu très difficiles l'élaboration et la communi-

¹⁰⁵ Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1A), 2010, paragr. 36.

¹⁰⁶ Il faut toutefois souligner que tant la commission d'experts que la Commission de la Conférence ont noté le contexte politique et la situation générale dans laquelle se trouvait ce pays durant cette période.

cation de rapports substantiels sur les conventions ratifiées. Aujourd'hui, la paix et la stabilité sont peu à peu rétablies. [...] Il a alors fourni une vue d'ensemble des efforts actuellement déployés par son pays concernant l'application de certaines conventions dans la mesure où la paix et la stabilité sont établies au Libéria».¹⁰⁷

La Commission de l'application des normes de la Conférence devait réitérer ses commentaires les années suivantes en 2006 et 2007. Le rapport de 2007 de la Commission de la Conférence rajoutait néanmoins que les premiers rapports pour quatre autres conventions n'avaient pas été fournis depuis 2005. La Commission de la Conférence demandait alors au gouvernement du Liberia de faire tout ce qui était en son pouvoir pour que les informations demandées soient transmises dans les plus brefs délais et soulignait la disponibilité du Bureau en termes d'assistance technique. En 2008, la Commission de la Conférence soulignait la persistance des manquements du Liberia en termes d'engagements constitutionnels mais relevait néanmoins que, depuis la réunion de la commission d'experts de la même année, le gouvernement du Liberia avait fourni certains rapports dus concernant l'application des conventions ratifiées.

En 2008, du 13 au 16 octobre, une mission d'assistance technique réalisée par la spécialiste des normes internationales du travail du bureau sous régional de Dakar a eu lieu à Monrovia. La mission avait notamment pour objectif de former les fonctionnaires responsables de la rédaction des rapports dus au titre de l'article 22 de la Constitution ainsi que les partenaires sociaux afin d'aider le Liberia à rattraper son retard en matière d'obligations constitutionnelles. Suite à cette mission technique, le Liberia a envoyé les premiers rapports dus sur l'application des conventions suivantes (n° 81, n° 144, n° 150 et n° 182), reprenant les soumissions de rapports après quatre années d'interruption. En 2009, selon le rapport de la Commission de la Conférence, des obligations constitutionnelles du Liberia vis-à-vis de l'OIT n'étaient toujours pas remplies malgré certaines avancées. Au cours de la discussion de la 98^e session de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2009) relative aux cas de manquements graves en matière de soumission de rapport et d'autres obligations constitutionnelles liées aux normes, le gouvernement du Liberia a pris part à la discussion afin de mettre en avant des améliorations en termes de soumission de rapports et pour évoquer le rôle de l'assistance technique fournie par le Bureau:

«Un représentant gouvernemental du Libéria a déclaré que son gouvernement a déjà soumis des rapports concernant l'application des conventions n^{os} 22, 53, 55, 58, 92, 105, 111 et 112, bien qu'il n'en ait pas été

¹⁰⁷ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2005, Partie II, p.

accusé réception. Le gouvernement a rencontré des difficultés à faire les efforts nécessaires pour soumettre les rapports, mais le Bureau lui a fourni une assistance technique en octobre 2008 et des fonctionnaires compétents ont été formés. Les autres rapports seront soumis en temps utile. L'orateur a conclu en soulignant l'amélioration du nombre de rapports transmis, soit zéro en 2007, trois en 2008 et 14 sur 18 en 2009, et en réitérant l'engagement de son gouvernement à communiquer les rapports restant dus».

Pendant la 98^e session de la Conférence internationale du Travail en 2009, une représentante de la délégation gouvernementale du Liberia a par ailleurs été reçue par la directrice du Département des normes internationales du travail. Au cours de cette réunion, neuf rapports dus ont été rendus en main propre, des discussions relatives à de possibles sollicitations d'assistance technique et aux manquements persistants ont été évoquées. En 2010, le Liberia a ainsi progressivement rempli ses obligations restantes en ce qui concerne des rapports pour des conventions non ratifiées, l'envoi de premiers rapports – notamment pour la convention n° 133 dont les rapports étaient dus depuis 1992 – et des réponses aux commentaires de la commission d'experts. Ainsi, depuis 2010, le Liberia ne figure plus sur la liste des cas de manquements graves en ce qui concerne l'envoi des rapports sur les conventions ratifiées dus au titre de l'article 22.

Amériques et Caraïbes

BOLIVIE

L'Etat plurinational de Bolivie est membre de l'OIT depuis 1919 et a ratifié 48 conventions dont les huit conventions fondamentales. En 2007, le rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence pointait les manquements de la Bolivie en ce qui concerne ses engagements constitutionnels:

«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 [de la Bolivie]». D'autre part, «la commission a [...] regretté que, en dépit des invitations qui lui ont été adressées, [le gouvernement de la Bolivie] n'ait pas pris part aux discussions concernant leur pays au sujet de l'exécution de leurs obligations constitutionnelles de faire rapport».¹⁰⁸

¹⁰⁸ Rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2007, paragr. 155 et 170.

L'année suivante, en 2008, la Commission de la Conférence notait avec regret qu'aucun rapport sur les conventions ratifiées n'avait été remis par la Bolivie et que les commentaires de la commission d'experts restaient sans réponse. Dans son rapport de 2009, la commission d'experts se félicitait néanmoins de ce que la Bolivie avait mis à profit la période entre la Conférence et la session de la commission d'experts pour remédier à une partie de ses manquements. Pour autant, le même rapport soulevait la persistance du manquement de la Bolivie relatif à la non soumission d'information en ce qui concerne les observations et demandes directes de la commission d'experts pour 25 des 48 conventions ratifiées par la Bolivie.

Pourtant, à partir de l'année 2008, le processus d'assistance technique et de suivi personnalisé en matière d'obligations de présenter rapport a été renforcé. En effet, la Bolivie n'ayant envoyé aucun rapport au cours des années 2006 et 2007, des contacts étroits ont été établis entre le bureau sous régional pour les pays andins à Lima et le ministère du travail de la Bolivie pour faire face à cette situation de retard. Une mission d'appui méthodologique et un suivi en terme de formation ont été mis en œuvre en juin 2008 par le spécialiste des normes du bureau de Lima, incluant la fixation d'un calendrier pour rattraper progressivement le retard dans l'envoi des rapports. En 2008, un fonctionnaire du ministère du travail de la Bolivie a par ailleurs suivi le cours de formation de Turin. En mars 2009, une mission d'appui est à nouveau réalisée par le spécialiste des normes du bureau sous régional de Lima.¹⁰⁹ Suite aux conclusions de la Commission de l'application des normes de la 98^e session de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2009), le processus d'assistance technique s'est poursuivi. Grâce à l'assistance technique soutenue du Bureau et du bureau sous régional de Lima, la Bolivie a ainsi réussi à considérablement réduire le nombre de rapports dus. En 2010, la Bolivie a donc été retirée de la liste des cas d'Etats Membres dont la Commission de l'application des normes de la Conférence discutait les manquements graves aux obligations constitutionnelles.

BARBADE

La Barbade est membre de l'OIT depuis 1967 et a ratifié 39 conventions parmi lesquelles figurent les huit conventions fondamentales. En 2005, le rapport de la commission d'experts soulignait les cas de manquement grave de la Barbade relatifs à l'obligation de faire rapport et autres obligations liées aux

¹⁰⁹ Les objectifs de ce suivi sont les suivants: fixation de nouveaux objectifs pour combler le retard dans l'envoi des rapports dus, travail individuel avec le fonctionnaire chargé de la préparation des rapports et, enfin, réalisation d'un séminaire d'une journée de sensibilisation sur l'importance des rapports réunissant les différents départements du ministère du travail.

normes: manquements à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts pour les conventions suivantes (C063, C081, C105, C108, C118 et C147), à l'envoi des rapports dus sur les conventions ratifiées et défaut de soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés par la Conférence. Lors de la 93^e session de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2005), le gouvernement de la Barbade s'est expliqué face à la Commission de l'application des normes de la Conférence de la façon suivante:

*«Une représentante gouvernementale de la Barbade regrette que son pays n'ait pas été en mesure de remplir l'ensemble de ses obligations en matière de rapports, notamment parce qu'il est déterminé à respecter les principes de l'OIT et qu'il présente habituellement des rapports complets en temps utile. La commission peut être assurée que les rapports sur les conventions n^{os} 63 et 81, dont il est fait mention dans le rapport général, ont déjà été soumis. Le rapport concernant la convention n^o 118 est également prêt et peut être soumis à la commission d'experts. De plus, un rapport simplifié sur la convention n^o 105 a aussi été présenté. Toutefois, des observations doivent encore être faites pour répondre aux commentaires de la commission d'experts concernant cette convention. En outre, des rapports sur les conventions n^{os} 108 et 147 sont dus. Toutefois, pour l'ensemble de ces conventions, le gouvernement n'a pas encore reçu les commentaires de tous les partenaires sociaux, ce qui a entraîné des problèmes pour soumettre les rapports. Elle assure à la commission que les rapports dus seront présentés sous peu».*¹¹⁰

L'année suivante, en 2006, la commission d'experts soulignait la persistance des manquements graves de la Barbade. Néanmoins, la Commission de la Conférence relevait en 2006 que depuis la réunion de la commission d'experts, le gouvernement de la Barbade avait fourni des réponses à la majorité des commentaires de la commission. Dès 2008, la Barbade réapparaissait dans les cas de manquement grave aux obligations constitutionnelles. En effet, le gouvernement n'avait alors pas envoyé de réponses aux commentaires de la commission d'experts pour seize conventions ratifiées. La Barbade devait s'expliquer à nouveau devant la Commission de la Conférence cette année-là:

«Un représentant gouvernemental de la Barbade a reconnu le manquement de son gouvernement à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts. Le manque de capacité en ressources humaines, le besoin de former de nouveaux fonctionnaires à la suite du transfert de plusieurs responsables, ainsi que le retard dans la réception des observations des différents acteurs sont à l'origine de ce

¹¹⁰ Rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2005, partie II, p. 6.

manquement. L'orateur a assuré la commission qu'un mécanisme avait été mis en place afin de permettre le respect des obligations pour l'année en cours et qu'un tel manquement ne devrait pas se reproduire à l'avenir».¹¹¹

Dans le cadre de la procédure du suivi personnalisé, des lettres ont alors été envoyées au gouvernement de la Barbade afin de souligner les manquements graves cités dans le rapport de la Commission de la Conférence. Le gouvernement de la Barbade a par ailleurs reçu l'assistance technique du bureau sous régional de Port of Spain en mars 2007 et en juin 2008 sur la question des obligations de faire rapport. La commission d'experts notait néanmoins en 2009 qu'aucun commentaire n'avait été reçu pour quatorze conventions ratifiées. En réponse à ces commentaires et suite à des efforts soutenus, la Barbade a finalement été retirée de la liste des cas de manquement grave la même année en livrant entre la réunion de la commission d'experts et la Conférence des réponses à la majorité des commentaires de la commission d'experts.

III. Une action conjuguée des organes de contrôle et du Bureau pour un impact plus significatif

L'analyse des cas de progrès suggère diverses conclusions relatives à l'impact des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur les obligations constitutionnelles des Etats Membres. Première remarque, bien que la Commission de la Conférence soit une arène centrale de discussion et de débat, une instance où des pratiques importantes sont progressivement élaborées (comme ce fut le cas pour le dispositif de suivi personnalisé), il n'est pas possible de séparer les travaux de la commission de ceux de la commission d'experts et des mesures prises par le Bureau. En effet, il apparaît essentiel d'analyser l'impact de la commission du point de vue d'une action conjuguée des organes de contrôle de l'OIT et du Bureau. De plus, il convient de distinguer les effets de la discussion des cas pour manquement grave aux obligations constitutionnelles au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence et les actions postérieures mises en œuvre à partir des discussions et

¹¹¹ Rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2008, partie II, p. 6.

des conclusions de la commission. En effet, au-delà d'une amélioration sensible par certains Etats Membres de leurs engagements à soumettre rapport et à se conformer à d'autres obligations liées aux normes, l'analyse des cas souligne le panel d'actions, d'outils et de stratégies dont dispose le Bureau à la fois pour cerner les difficultés variées que rencontrent les Etat Membres dans la poursuite de leurs engagements constitutionnels vis-à-vis de l'OIT mais aussi, et surtout, pour y répondre de manière progressive et concertée.

1. Identifier les problèmes à l'origine des manquements graves pour mieux y répondre

Lors de consultations informelles pour la préparation de la 93^e session de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2005), il est apparu utile que le secrétariat soumette à la Commission de la Conférence une note permettant de mieux cerner les difficultés qui sont à l'origine des cas de manquements graves de la part d'Etats Membres en ce qui concerne leurs obligations de faire rapport et d'autres obligations liées aux normes. Cette note d'information sur les cas dits «automatiques» devait ainsi fournir à la fois des renseignements sur les problèmes à l'origine du non respect des obligations constitutionnelles de certains Etats Membres mais aussi examiner les moyens pouvant être mis en œuvre pour contribuer au respect de ces obligations constitutionnelles et autres obligations en matière normative.¹¹² Le concours des bureaux extérieurs et des spécialistes des normes internationales du travail sur le «terrain» et au Siège a à cet égard joué un rôle déterminant. Depuis cette note, dans chacun de ses rapports généraux, la commission d'experts fait le point sur les causes à l'origine des difficultés rencontrées par les pays dans l'envoi des rapports.

A) Les facteurs à l'origine des cas de manquement grave

Cette note faisait ainsi la synthèse des problèmes et des contraintes que rencontrent les gouvernements dans la poursuite de leurs engagements constitutionnels et proposait un certain nombre de réponses qui pourraient être apportées sur le sujet. Ce processus a ainsi permis au Bureau de mieux cerner les difficultés rencontrées par les États dans la mise en œuvre de leurs engagements constitutionnels. Plusieurs facteurs contribuant au non respect des obligations constitutionnelles ont ainsi été identifiés. La note d'information sur les cas dits «automatiques» distinguaient deux rubriques de facteurs: a) les situations institutionnelles nationales et b) la visibilité de l'OIT et la lisibilité de ses mécanismes et procédure de contrôle.

¹¹² C. App./D.4, 2005.

A.1) LES SITUATIONS INSTITUTIONNELLES NATIONALES

Situation de conflits ou de catastrophes naturelles:

Parmi les facteurs relatifs aux situations institutionnelles des Etats Membres pouvant expliquer les difficultés à remplir les obligations en termes d'envoi de rapport, plusieurs cas de figure ont été signalés. La situation générale d'un pays touché par des conflits et des catastrophes naturelles explique facilement les manquements de certains Etats à ses engagements institutionnels à l'égard de l'OIT. À ce propos, au cours de discussions sur les cas de manquements graves aux obligations de soumettre rapport et d'autres obligations liées aux normes, certains Etats Membres ont souligné ce genre de situation afin d'expliquer leurs retards en terme d'envoi de rapports. Ce fut notamment le cas de l'Afghanistan, de l'Iraq et du Libéria dont les membres gouvernementaux ont à plusieurs reprises expliqué, auprès de la Commission de l'application des normes de la Conférence, les difficultés particulières liées aux conflits que connaissaient leurs pays. Les membres gouvernementaux de l'Afghanistan, de l'Iraq et du Libéria ont ainsi souligné les conditions exceptionnelles que rencontraient leurs pays dans le cadre de la reconstruction institutionnelle de leurs Etats. D'autre part, certains Etats Membres sont revenus sur de graves crises sociales liées à des catastrophes naturelles pour expliquer leurs manquements graves aux obligations constitutionnelles. Ce fut par exemple le cas du gouvernement d'Haïti en 2009 devant la Commission de la Conférence:

*«Une représentante gouvernementale d'Haïti a présenté les excuses de son gouvernement pour ne pas avoir soumis les instruments adoptés par la Conférence dans les délais impartis. Les raisons à cela sont cependant indépendantes de la volonté du gouvernement et liées à la crise politique et sociale, aux cataclysmes naturels et aux émeutes ayant touché le pays».*¹¹³

Situation de l'administration du travail:

La situation de l'administration du travail a été identifiée comme un facteur pouvant contribuer au non respect des obligations constitutionnelles de la part d'Etats membres. Ce facteur recouvre trois aspects principaux: le rang peu élevé dans la hiérarchie gouvernementale occupé par le ministère en charge des questions sociales, le manque de moyens matériels, et la question primordiale des ressources humaines. Le problème des ressources matérielles est en effet un des facteurs le plus souvent mobilisés lors des discussions sur les cas de manquements graves à la Commission de la Conférence. Le problème de carences en termes de ressources humaines est aussi un des éléments les plus

¹¹³ Rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2009, Partie II, p. 177.

souvent avancés par les Etats Membres dont les cas de manquements graves ont fait l'objet d'une discussion à la Commission de la Conférence. Il peut s'agir d'un manque de personnel, d'une carence en termes de formation du personnel devant réaliser le travail de préparation des rapports ou encore de rotation des fonctionnaires en charge des questions relatives à l'OIT. Un rapport d'une mission d'assistance technique réalisée auprès d'officiels du Turkménistan notait à ce propos que la formation réalisée au cours d'une mission technique précédente avait été rendue inefficace du fait de restructurations de personnel au sein de l'administration. Ainsi, dans certains cas, les situations de réforme administrative peuvent expliquer une perte de connaissance et d'expertise. Ce fut également un facteur avancé par le gouvernement du Cambodge lors de la discussion des cas de manquements graves lors de la Commission de l'application des normes de la 93^e session de la Conférence internationale du Travail (mai-juin 2005):

«Un représentant gouvernemental du Cambodge a indiqué à la commission que, grâce à l'assistance technique du Bureau, le Cambodge avait fait des progrès l'année dernière. Ainsi, les rapports pour l'année 2004 ont déjà été envoyés. En ce qui concerne les rapports pour l'année 2005, ils n'ont pas encore été préparés, en raison de changements au ministère du Travail. En effet, en juillet 2004, le gouvernement du Cambodge a été restructuré et un nouveau ministère du Travail a été créé, joignant une partie de l'ancien ministère des Affaires sociales et du ministère de l'Éducation. Le gouvernement est prêt à élaborer les rapports pour l'année 2005. Toutefois, dans la mesure où le personnel de différents services a changé de poste lors de la restructuration, les personnes compétentes dans le domaine du travail n'ont pas encore été chargées de leurs fonctions, notamment celles responsables de la rédaction des rapports. Il est à espérer que le nouveau ministère du Travail et de la Formation professionnelle s'acquittera bien de l'obligation de faire rapport».¹¹⁴

La commission d'experts souligne régulièrement que les difficultés auxquelles sont confrontées les administrations du travail constituent un facteur important dans le respect par les Etats membres de leurs obligations constitutionnelles liées à l'envoi des rapports. L'importance de ce facteur s'est accentuée ces dernières années. C'est pourquoi, dans son rapport général de sa 81^e session (novembre-décembre 2010), la commission d'experts a pris note de la discussion qui avait eu lieu lors de la 309^e session (novembre 2010) du Conseil d'administration sur les défis et perspectives de l'administration du travail dans

¹¹⁴ Rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2005, Partie II.

la perspective de la discussion générale qui se déroulera lors de la 100^e session de la Conférence.¹¹⁵

La mobilisation des partenaires sociaux:

Bien que l'envoi des rapports relève de la responsabilité des gouvernements, la mobilisation des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le processus de soumission des rapports et de réponses aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT est susceptible d'avoir une incidence sur l'envoi des rapports et sur leurs contenus. Ce facteur dépend ainsi du degré de connaissance des mécanismes de contrôle de l'OIT par les partenaires sociaux ainsi que du fonctionnement du dialogue social tripartite au niveau national. S'il peut s'agir d'une manière pour les gouvernements de se décharger de leur responsabilité en termes d'obligations constitutionnelles sur les partenaires sociaux, cet élément est néanmoins souvent présent dans les discussions des cas de manquements graves lors de la Commission de l'application des normes de la Conférence. D'où l'importance également pour les gouvernements de respecter l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 23, paragraphe 2 de la Constitution d'envoyer copies des rapports et informations dus au titre des articles 19 et 22 de la Constitution aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs. Les deux commissions ont à nouveau mis l'accent récemment sur l'importance du respect de cette obligation. Cette mobilisation peut également intervenir dans le cadre de la promotion de la ratification et de l'application de la convention n° 144 qui fait l'objet, aux côtés des trois autres conventions relatives à la gouvernance, d'un plan d'action.

Le facteur linguistique:

L'envoi des rapports ou d'autres informations liées aux normes peut devenir une procédure longue et coûteuse pour les pays ne maîtrisant aucune des langues de travail de l'OIT; les administrations nationales devant faire face à des coûts de traduction. Il arrive d'ailleurs que les difficultés se situent moins au niveau de l'administration en charge des relations avec l'OIT qu'à celui des autres administrations devant apporter une contribution substantielle à l'établissement des rapports. De plus, les problèmes linguistiques peuvent constituer un obstacle à la participation aux formations organisées par le Bureau. C'est pourquoi parmi les mesures prises par le Bureau dans le cadre du suivi personnalisé, un soutien financier a été octroyé par le Bureau pour la traduction des formulaires de rapports ou des conventions dans des langues nationales lorsque celle-ci

¹¹⁵ Rapport général de la commission d'experts, 81^e session (novembre-décembre 2010, publié en mars 2011), paragr. 24.

n'avait pas été déjà effectuée par le Bureau. En outre, il est à noter que le Bureau a soutenu financièrement dans certains cas la traduction de commentaires de la commission d'experts en langue nationale.

La question de la coopération et de la coordination entre les différentes administrations:

L'absence de structure adéquate de coordination entre les différentes structures administratives ou encore la faible priorité accordée à l'envoi des rapports au sein du gouvernement peut expliquer des carences et des manquements à l'obligation de faire rapport. À titre d'exemple, les difficultés de coordination entre entités administratives – souvent entre le ministère compétent pour la production et l'envoi des rapports et le ministère des affaires étrangères – sont régulièrement cités comme cause des manquements graves aux obligations constitutionnelles lors des discussions des cas dits «automatiques» à la Commission de la Conférence. C'est pourquoi, les spécialistes des questions normatives des bureaux extérieurs ont mis en place dans de nombreux pays des groupes de travail inter-ministériels pour préparer l'élaboration des rapports ou ont convaincu les gouvernements de clarifier les responsabilités des différents ministères concernés. Enfin, le Bureau prend soin d'impliquer les ministères autres que le ministère du travail dans les activités de formation sur les normes.

La structure institutionnelle du pays entraînant un transfert de compétences en matière sociale à des entités autonomes:

Il arrive que des entités autonomes n'aient qu'une connaissance très limitée des procédures de contrôle de l'OIT. Les transferts de compétences peuvent par ailleurs rendre difficile l'envoi des rapports dans la mesure où aucune structure spécialisée au sein de l'administration centrale n'est en charge des questions relatives à l'OIT.

A.2) VISIBILITÉ ET LISIBILITÉ DES MÉCANISMES ET PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE L'OIT

Il s'agit de facteurs plus indirects mais qui n'en n'ont pas moins une incidence sur le respect des obligations en matière normative découlant de la Constitution. À ce titre, la visibilité de l'OIT peut-être soulevée sous l'angle de l'impact de son action par rapport à d'autres organisations internationales présentes sur le terrain. Il convient aussi de mentionner la question de la charge de travail et sa planification liée aux multiples demandes de rapports émanant de différentes organisations internationales, dont l'OIT. Ces demandes sont le plus souvent concentrées sur un petit nombre de fonctionnaires. Ce facteur rejoint ainsi les difficultés en termes de ressources humaines et de formation.

Par ailleurs, il semble que certaines procédures de contrôle de l'OIT n'aient pas été suffisamment comprises par les mandants. La procédure qui semble avoir le plus souvent posé de difficultés à cet égard est celle de la soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés par la Conférence dont les buts et objectifs n'ont pas toujours été clairement appréhendés au niveau national.

B) La mobilisation de l'expertise des bureaux extérieurs

Cette collecte d'information qui a pu avoir lieu depuis 2005 a été rendue possible par la mobilisation de l'expertise des différents spécialistes des normes internationales du travail dans les différents bureaux régionaux et sous régionaux. Ces derniers devaient en effet s'acquitter d'un examen des difficultés des Etats Membres cités pour manquements graves en ce qui concerne leurs obligations de faire rapport, difficultés qu'ils avaient identifié au cours des nombreuses années d'expériences à travers les missions techniques et consultatives qu'ils avaient réalisé dans le cadre de leur travail d'assistance. L'expertise des bureaux extérieurs a ainsi été mobilisée afin de mieux rendre compte des difficultés «sur le terrain» des Etats Membres dont les manquements graves aux obligations constitutionnelles ont été rapportés dans les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence.

En outre, l'analyse des cas de progrès souligne en effet l'importance de l'identification des problèmes à l'origine des difficultés des Etats Membres pointés pour manquements graves. Ainsi, la stratégie du Bureau a d'abord consisté à mieux cerner les problèmes divers qui pouvaient expliquer les manquements et les retards relatifs à l'obligation d'envoi des rapports de la part de certains Etats Membres. Sur la base du rapport de la Commission de la Conférence de 2005, le Bureau a ainsi envoyé des lettres de suivi personnalisé aux Etats Membres concernés. Ces lettres, suite aux conclusions de la Commission de la Conférence, faisaient état des manquements spécifiques de certains Etats Membres et demandaient à ces derniers d'exposer de manière pratique les obstacles et les problèmes qui entravaient la réalisation de leurs obligations constitutionnelles. Les Etats concernés étaient ainsi invités à définir leurs besoins potentiels en termes d'assistance technique et, si ces derniers n'en avaient pas fait la demande, les lettres de suivi personnalisé les invitaient à le faire. À ce propos, le Bureau a pu mobiliser l'expertise des spécialistes des normes dans les bureaux sous-régionaux dont la collaboration a été sollicitée pour la rédaction des lettres à l'intention des Etats concernés par des manquements graves. Les missions d'assistance technique ont été l'occasion pour les spécialistes des normes internationales d'engager des contacts formels et informels avec les gouvernements et les entités administratives compétentes. Ces contacts ont permis de renouve-

ler régulièrement l'appréciation des difficultés de certains Etats Membres face à ses obligations constitutionnelles et de proposer des mesures pour y remédier lors des missions techniques. Au cours des différents cycles de suivi personnalisé, les spécialistes des normes internationales du travail ont été sollicités pour mettre à jour les évolutions des Etats Membres manquant à leurs obligations en matière d'envoi de rapport. Il est d'ailleurs important de souligner qu'au-delà des informations livrées par les gouvernements lors de la discussion des cas de manquement grave pendant la Commission de la Conférence et au cours des missions d'assistance technique, les contacts informels développés par les fonctionnaires du BIT sur le «terrain» ont permis à la fois d'établir des relations plus profondes et plus régulières avec ces Etats mais ont également permis de cerner de manière plus concrète les difficultés matérielles et humaines à l'origine des cas de manquement grave aux obligations constitutionnelles.

Enfin, ce travail d'identification des problèmes à l'origine des cas de manquements graves en ce qui concerne les obligations constitutionnelles de certains Etats Membres a également permis de mieux adapter les moyens du BIT – notamment la stratégie d'assistance technique – afin d'optimiser l'action du Bureau sur la question des cas de manquement grave.

2. *Le rôle déterminant de l'assistance technique*

Le BIT ne s'en tient pas au seul contrôle de l'application des conventions ratifiées. Le Bureau fournit également une assistance technique qui peut prendre des formes diverses: réalisation d'activités promotionnelles, de séminaires et d'ateliers nationaux, mise en œuvre de missions d'assistance technique sur des questions spécifiques comme par exemple des activités de formation et d'assistance relative à l'obligation de faire rapport des États Membres ou encore des missions consultatives et des missions de contacts directs qui permettent aux fonctionnaires du BIT de rencontrer les responsables gouvernementaux et les partenaires sociaux pour discuter des problèmes d'application des normes et de trouver des solutions afin d'accroître la sensibilisation aux normes. L'assistance technique des fonctionnaires du BIT vise ainsi à générer chez les parties prenantes des capacités et des connaissances pratiques au niveau national qui peuvent leur faire défaut dans la réalisation de leurs engagements constitutionnels et normatifs. Les fonctionnaires du Bureau ou d'autres experts aident ainsi les Etats à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent dans le domaine législatif ou dans la pratique afin d'assurer la conformité avec les normes internationales du travail.

A) *Un réseau d'expertise sur le «terrain»*

Nombre de ces activités d'assistance technique sont menées par les spécialistes des normes internationales du travail qui sont affectés dans les bureaux

de l'Organisation à travers le monde. Ces spécialistes rencontrent ainsi les responsables gouvernementaux, les organisations d'employeurs et de travailleurs pour leur fournir une aide relative aux questions qui se posent dans la région: la ratification des nouvelles conventions, la promotion auprès des acteurs nationaux d'outils et de normes élaborés par l'OIT, l'obligation de communiquer des rapports, les solutions à apporter aux questions soulevées par les organes de contrôle et l'examen des projets de loi pour garantir qu'ils sont conformes aux normes internationales du travail. L'OIT dispose ainsi d'un réseau international de bureaux régionaux et sous régionaux dans lesquels des spécialistes des normes internationales du travail sont en poste.

Les bureaux extérieurs du BIT et les spécialistes des normes internationales du travail:

Afrique: Pretoria, le Caire, Dakar, Yaoundé

Amériques: Lima, San José, Santiago

Caraïbes: Port of Spain

Asie de l'Est: Bangkok

Asie du Sud: New Delhi

Europe orientale et Asie centrale: Moscou

B) La mise en œuvre ciblée d'appui technique et de formation

Les activités d'assistance technique ont été élaborées grâce à une collaboration étroite entre le siège et le terrain à travers des correspondances régulières et la remise systématique de rapports détaillés des missions d'assistance technique réalisées par les spécialistes des normes internationales du travail. En effet, l'efficacité de l'assistance technique en tant que moyen de l'OIT est déterminé par la capacité du Bureau et de ses organes de contrôle à cibler de manière pertinente les besoins de chaque Etat Membre en ce qui concerne l'envoi des rapports, la soumission des instruments adoptés par la Conférence aux autorités compétentes ou encore les réponses aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT. Les travaux de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence ont ainsi contribué à déterminer les priorités concernant l'assistance technique fournie.

Les activités d'assistance technique relative à l'obligation d'envoyer des rapports et à d'autres obligations normatives relèvent avant tout d'activités de formation de fonctionnaires en charge de la préparation des rapports au sein des

institutions nationales compétentes. Le document annuel d'information sur les ratifications et les activités normatives publié par le Bureau en complément du rapport de la commission d'experts rassemble l'ensemble des activités d'appui technique et de formation relatives aux obligations constitutionnelles.¹¹⁶ Il peut s'agir d'ateliers tripartites sur les obligations constitutionnelles liées aux normes au cours desquels les parties prenantes sont formées à la préparation des rapports et à apporter des réponses aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT. D'autre part, la collaboration avec le Centre international de formation de Turin a été renforcée en vue de la réalisation d'un programme de formation conjuguant l'expertise technique et les méthodologies actives de formation en matière de normes internationales du travail. Depuis 1994, ce sont ainsi 393 représentants de gouvernements qui ont participé au cours de formation du Centre de Turin (voir annexe. 2). Dans le cadre du suivi personnalisé, le Bureau prend soin de sélectionner les pays auxquels il octroie des bourses pour participer à ces cours, parmi les cas de manquements graves cités dans les rapports des deux commissions. D'autre part, certains pays ont reçu des missions d'appui technique auprès des ministères compétents aux fins de l'envoi des rapports ou de la soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés par la Conférence afin de rationaliser la planification et la gestion administrative de la charge de travail liée à l'envoi des rapports. Depuis 2005, 92 missions d'assistance technique axées sur les obligations constitutionnelles ont ainsi été réalisées par le Bureau: 4 en 2005, 13 en 2006, 33 en 2007, 33 en 2008 et 9 en 2009 (voir annexe. 3).

L'analyse des cas de progrès suggère que le travail d'assistance technique est un élément déterminant dans la stratégie de résolution des cas de manquement grave relatifs aux obligations en matière d'envoi de rapports et d'autres obligations liées aux normes. De nombreuses demandes d'assistance technique ont ainsi été adressées au Bureau lors de la Commission de l'application des normes de la Conférence ou dans le cadre de contacts institutionnalisés par la procédure du suivi personnalisé. Dans la majorité des cas, un lien direct peut être établi entre l'élimination des manquements en termes d'envoi de rapports et la mise en œuvre d'une mission d'assistance technique. En effet, le renforcement et la systématisation de l'assistance technique ont eu un impact significatif sur la soumission des rapports. Par exemple, en ce qui concerne le nombre des premiers rapports dus, 26 pays ont reçu des lettres de suivi personnalisé au sujet du défaut de soumission des premiers rapports sur les conventions ratifiées depuis 2005. Au total, il a été établi que 117 premiers rapports étaient en

¹¹⁶ Par exemple, Document d'information sur les ratifications et activités normatives, rapport III (partie 2), 2010, paragr. 36 à 68.

retard; entre-temps, 82 ont été fournis. Des lettres ont été envoyées à 76 pays qui n'avaient pas répondu aux commentaires de la commission d'experts. Depuis, des réponses ont été reçues de la part de 47 de ces pays et, sur les 29 pays restants pour lesquels le problème n'est pas réglé, 16 ont reçu trois lettres ou plus leur rappelant leurs obligations. En ce qui concerne les rapports sur les conventions ratifiées, 27 pays ont reçu des lettres à ce sujet; entre-temps, 18 pays ont soumis leurs rapports. S'agissant du manquement à l'envoi des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations conformément aux dispositions de l'article 19 de la Constitution, des lettres ont été envoyées à 42 pays; pour 22 d'entre eux, le problème est maintenant réglé.¹¹⁷

3. *L'adaptation des moyens du BIT*

L'analyse des cas de progrès met également en exergue la manière dont certains programmes et outils dont disposent le BIT peuvent s'adapter pour répondre aux situations de manquement grave de la part d'Etats Membres en ce qui concerne les obligations constitutionnelles. En effet, certains programmes par pays de promotion du travail décent comportent des références aux normes internationales du travail. D'autre part, la coopération technique du BIT avec d'autres organisations internationales participe, dans certains cas, à favoriser et à améliorer la situation de certains pays dont les manquements graves en termes d'obligations constitutionnelles ont été soulignés par la Commission de la Conférence.

A) *Les normes internationales du travail et les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD)*

Les programmes par pays de promotion du travail décent ont été officiellement introduits pour la première fois en tant que concept de programmation en novembre 2003. Ces programmes ont été institutionnalisés dans la programmation du BIT en 2004. Au 31 janvier 2010, 44 programmes par pays de promotion du travail décent étaient en cours. Onze programmes par pays ont été achevés avant la fin de 2009 et 12 autres en 2010. Plus de 80 programmes par pays sont actuellement en préparation.

Au cours de la 307^e session du Conseil d'administration en mars 2010, la Commission de la coopération technique a mis à l'ordre du jour la question de l'évaluation des programmes par pays de promotion du travail décent. Parmi les enseignements tirés de la première génération de programmes par pays de pro-

¹¹⁷ Ces statistiques sont reflétées dans l'évaluation du suivi personnalisé présentée à la 306^e session (novembre 2009) du Conseil d'administration: GB.306/LILS/4 (rev). paragr.41.

motion du travail décent, la problématique de la référence aux questions liées aux structures de gouvernance de l'OIT à l'intérieur des PPDT a été soulevée. Le document considérait ainsi que les PPDT devaient tenir compte de la situation relative à l'application des normes internationales du travail dans chacun des pays, y compris des commentaires éventuels des organes de contrôle de l'OIT. Selon la Commission de la coopération technique, la stratégie des PPDT pouvait en effet servir à définir d'un commun accord les activités de coopération technique qui répondent aux priorités issues des observations et recommandations des organes de contrôle de l'OIT. Si la référence aux normes internationales du travail ne figurait que dans un nombre réduit des premiers PPDT, la Commission de la coopération technique encourageait le fait d'aborder davantage les questions liées aux normes internationales du travail au sein des PPDT.

Ainsi, certains programmes par pays de promotion du travail décent comportent désormais des références aux situations des pays relatives à l'application des normes internationales du travail. Les objectifs des PPDT peuvent ainsi contenir des références aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT ou des éléments concernant les obligations constitutionnelles (voir annexe. 4). À cet égard, de nombreux rapports de missions techniques réalisés par des spécialistes des normes internationales du travail dans le cadre du suivi personnalisé des Etats Membres cités pour manquements graves aux obligations constitutionnelles soulignent l'importance des ressources que représentent les programmes par pays de promotion du travail décent pour répondre aux problèmes de certains Etats Membres dans la gestion de leurs obligations en matière d'envoi de rapports et d'autres obligations liées aux normes.

B) La coopération technique avec d'autres organisations internationales

La «note d'information sur les cas dits automatiques», présenté par le Bureau lors de la 93^e session de la Conférence internationale du Travail en 2005, soulignait dans ses remarques finales qu'il serait utile d'examiner si la coopération avec d'autres organisations internationales pouvait constituer un levier pour les mécanismes et procédures de contrôle de l'OIT concernant les normes internationales du travail. Cette note d'information considérait par ailleurs que l'assistance conjointe de l'OIT avec d'autres organisations internationales demandant des rapports sur l'application de normes internationales pour aider les gouvernements à remplir leurs différentes obligations internationales était une piste à examiner.

Dans certains cas de progrès analysés plus haut, la coordination de l'assistance technique du Bureau avec d'autres programmes d'assistance d'autres organisations a pu jouer un rôle important dans la résolution de manquements

graves aux obligations constitutionnelles de certains Etats Membres. Cette coopération technique s'avère particulièrement pertinente dans les cas où la situation institutionnelle d'un pays est difficile soit en raison de situations générales nationales marquées par des conflits ou des catastrophes naturelles soit en raison de situation de complexité administrative qui rend difficile l'identification d'interlocuteurs nationaux par le Bureau. Enfin, considérant l'impact que l'assistance technique peut avoir pour des pays qui font face à de sérieuses difficultés à remplir leurs obligations de faire rapport, des ressources additionnelles pour la coopération technique devraient être identifiées afin de permettre au Bureau de répondre de façon adéquate et efficace à ces demandes.

L'exemple du Turkménistan

Comme cette étude l'indique plus haut, les manquements graves du gouvernement du Turkménistan en ce qui concerne ses obligations de faire rapport et autres obligations liées aux normes ont été discutés à de très nombreuses reprises par la Commission de l'application des normes de la Conférence. La situation du Turkménistan à l'égard de ses obligations constitutionnelles s'est améliorée en 2010 suite à de nombreux contacts établis entre le BIT, le bureau sous régional de Moscou et le gouvernement turkmène. Cependant, comme le soulignent les rapports de mission réalisés par des fonctionnaires du Bureau, les difficultés de communication entre le Bureau et le gouvernement turkmène ont été un des principaux obstacles à l'établissement de contacts réguliers afin d'aider le Turkménistan à remplir ses obligations constitutionnelles. Les problèmes d'identification d'un interlocuteur national dus à la complexité du système administratif turkmène furent maintes fois à l'origine de difficultés dans la poursuite des contacts entre les spécialistes des normes sur le terrain et le gouvernement du Turkménistan. À ce propos, comme le souligne un rapport de mission d'assistance technique, la présence d'un autre programme de coopération au Turkménistan fut d'une aide précieuse. En effet, le programme «*Strengthening the national capacity of Turkmenistan to promote and protect human rights*» mis en œuvre par l'Union européenne, le programme de développement des Nations Unies (PNUD) et le haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) à partir de 2009 a permis au Bureau de faciliter certains contacts avec le gouvernement turkmène. Ce projet de coopération visait d'ailleurs à encourager le Turkménistan à remplir ses engagements internationaux relatifs aux droits de l'homme. Dans le cadre du projet de l'UE, du PNUD et du HCDH, une visite fut ainsi organisée en 2010 pour une délégation de haut niveau du Turkménistan au Bureau grâce à l'aide des fonctionnaires de ce projet.

Conclusion

L'histoire de l'OIT, de 1919 à nos jours, montre de façon indéniable que les normes internationales du travail ont été et restent toujours un outil majeur pour l'Organisation dans son objectif de promotion de la justice sociale, et que l'action normative est un instrument indispensable pour traduire dans les faits le travail décent. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée à l'unanimité par la Conférence internationale du Travail en 2008, a d'ailleurs rappelé l'avantage comparatif unique que représentent les normes internationales du travail pour l'Organisation et souligné que celle-ci doit promouvoir sa politique normative en tant que pierre angulaire des activités de l'OIT en renforçant sa pertinence pour le monde du travail.

Prenant appui sur sa Constitution, l'OIT a su déployer une série de moyens tendant tous à accroître, d'une manière ou d'une autre, l'efficacité de son action dans le domaine normatif. La Commission de l'application des normes de la Conférence constitue à cet égard un rouage essentiel du système de contrôle de l'OIT visant au respect et à la mise en œuvre effective des normes internationales du travail. Mais les travaux et l'action de la Commission de la Conférence n'ont de sens que s'ils s'inscrivent dans le cadre plus large du système de contrôle de l'OIT, en particulier avec la commission d'experts, en parfaite synergie avec les autres organes de ce système, et complétée par l'action indispensable du Bureau en matière de coopération et d'assistance techniques.

Grâce à cette action conjuguée, l'OIT a pu rejeter les reproches d'inertie maintes fois adressés aux organisations internationales et qui prétendent réduire l'action de ces dernières à de simples déclarations de principes sans véritable portée pratique. Dans cette perspective, la crédibilité ainsi que l'impact considérable du système de contrôle de l'OIT, y compris de la Commission de l'application des normes de la Conférence, s'expliquent à la lumière de plusieurs facteurs. Cette réussite, faut-il le rappeler, doit être replacée dans l'ensemble de

la structure de contrôle de l'OIT, système où s'équilibrent, d'une part, l'action des organes techniques, dont les membres sont choisis en vertu de leur indépendance et de leur expertise et, d'autre part, l'action des organes représentatifs qui regroupent les délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs, le tout complété par les moyens dont disposent le Bureau pour fournir aux Etats qui souhaitent s'en prévaloir, l'assistance technique nécessaire pour obtenir des résultats concrets.

De part leur nature même, les mécanismes de contrôle de l'OIT ne sauraient être statiques, ni dans leur conception ni dans leur fonctionnement. Au contraire, ils tirent leur efficacité de leur capacité à faire face aux difficultés rencontrées, à concevoir de nouvelles approches et à tirer le meilleur bénéfice de la nature tripartite d'une organisation à vocation universelle. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les récents efforts de la Commission de la Conférence de revoir et d'améliorer ses méthodes de travail afin d'accroître l'impact de ses travaux, dans un souci permanent d'un plus grand respect des conventions internationales du travail et d'une transparence accrue. Cette dynamique d'adaptation se poursuivra aussi longtemps que les mandats tripartites de l'OIT auront le souci de renforcer l'action normative de l'Organisation.

L'OIT a longtemps été la seule organisation internationale à soutenir que la notion de développement économique doit nécessairement inclure un volet social. Elle repose aussi et sinon davantage sur des assises humaines et sociales, quels que soient le degré de développement des pays ou leur mode d'organisation sociale. Elle a aujourd'hui plus que jamais pour mission d'améliorer de façon générale le sort de chaque être humain dans le monde du travail. A cet égard, si l'échec ou la réussite du système de contrôle de l'OIT doit se mesurer à l'étendue des résultats obtenus et à leur permanence, les exemples discutés et les cas de progrès répertoriés dans cette étude, qui visent à souligner la centième session de la Conférence en 2011 et qui ne sont donc évidemment pas exhaustifs, tendent à démontrer que la Commission de la Conférence, tout comme les autres composantes du système de contrôle dans lequel elle s'inscrit, a largement rempli son rôle au cours des dernières décennies.

Bibliographie

L'essentiel des documents mobilisés pour la réalisation de cette étude sont des documents produits par l'OIT. En premier lieu, cette étude a naturellement mis en avant les travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence pour l'ensemble des analyses de cas. Ce sont ainsi les comptes rendus des discussions au sein de la Commission de la Conférence qui ont été utilisés comme source principale de cette étude. Ces comptes rendus des travaux de la commission sont disponible sur le site de l'OIT, notamment dans la base de données ILOLEX sur les normes internationales du travail: www.ilo.org/normes. Ces comptes rendus font par ailleurs l'objet d'une section dans le rapport annuel de la Commission de l'application des normes de la Conférence, publié de façon autonome depuis 2007. En second lieu, cette étude a rendu nécessaire l'usage de l'ensemble des travaux des organes du système normatif de l'OIT: les travaux de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (www.ilo.org/ilolex/french/index.htm), les travaux du Conseil d'administration du BIT (www.ilo.org/gb/lang--fr/index.htm), ceux des comités tripartites suite à la présentation de réclamations (www.ilo.org/ilolex/french/repframeF.htm), ceux des commissions d'enquête (www.ilo.org/ilolex/french/ENQUETE.htm) ainsi que ceux du Comité de la liberté syndicale (disponibles dans la base de données LIBSYND sur www.ilo.org/normes). De manière générale, c'est l'ensemble des commentaires, conclusions et recommandations des organes de contrôle de l'OIT qui ont ainsi été utilisés pour la réalisation de ce travail.

D'autre part, cette étude a nécessité d'avoir recours à l'ensemble des comptes rendus des mission d'assistance technique mises en œuvre par les fonctionnaires du Bureau. Ces données sont régulièrement reprises soit dans les travaux de la Commission de la Conférence soit dans ceux de la commission d'experts. Ces rapports de mission restent toutefois des documents de

travail interne au Bureau et sont soumis à la discrétion de ce dernier quant à leur diffusion.

Enfin, un certain nombre de publications du Département des normes internationales du travail du BIT ont été utiles à la réalisation de cette étude, notamment les ouvrages suivants:

- *Les règles du jeu – Une brève introduction aux normes internationales du travail, Edition révisée 2009*, Genève/BIT, 2009
- *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact*, Genève/BIT, 2003.
- *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?*, Genève/ BIT, 2002.

ANNEXES

Annexe 1

Cas individuels discutés devant la Commission de l'application des normes de la Conférence (1990-2010)

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
1990		<p>Convention (n° 29) Bangladesh Pakistan Thaïlande</p> <p>Convention (n° 95) Iraq Philippines</p> <p>Convention (n° 105) Malaisie Pakistan</p> <p>Convention (n° 107) Inde</p> <p>Convention (n° 111) Iran</p>	<p>Convention (n° 17) Kenya</p> <p>Convention (n° 29) Cameroun République centrafricaine Mauritanie Tanzanie</p> <p>Convention (n° 55) Liberia</p> <p>Convention (n° 81) République centrafricaine Ouganda</p> <p>Convention (n° 87) Liberia</p>	<p>Convention (n° 29) Roumanie</p> <p>Convention (n° 105) Chypre</p> <p>Convention (n° 111) Bulgarie République tchèque Turquie</p>	<p>Convention (n° 3) Colombie</p> <p>Convention (n° 5) Brésil</p> <p>Convention (n° 29) Haïti</p> <p>Convention (n° 81) Bolivie République dominicaine Jamaïque</p> <p>Convention (n° 87) Colombie Pérou</p> <p>Convention (n° 94) Brésil</p>	<p>Convention (n° 81) Jordanie</p>		46

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
			Convention (n° 98) Liberia Convention (n° 105) Angola République centrafricaine Libye Tanzanie Zambie Nigeria Convention (n° 119) Ghana		Convention (n° 95) République dominicaine Convention (n° 105) République dominicaine El Salvador Pérou Convention (n° 107) Brésil			
1991		Convention (n° 11) Malaisie Convention (n° 12) Malaisie	Convention (n° 17) Kenya Convention (n° 29) Tanzanie	Convention (n° 23) Irlande Convention (n° 87) Royaume-Uni Pays-Bas	Convention (n° 5) Brésil Convention (n° 10) République dominicaine	Convention (n° 87) Yemen Convention (n° 98) Yemen		59

Région	Année	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		Convention (n° 29) Thaïlande Pakistan Inde	Convention (n° 41) République centrafricaine	Convention (n° 98) Turquie Grèce	Convention (n° 87) Pérou Panama Honduras Guatemala République dominicaine Cuba Colombie			
		Convention (n° 87) Pakistan Myanmar Philippines	Convention (n° 52) République centrafricaine	Convention (n° 105) Irlande				
		Convention (n° 98) Indonésie	Convention (n° 81) Libye	Convention (n° 111) Turquie				
		Convention (n° 100) Inde	Convention (n° 87) Nigeria Ghana Gabon Burkina Faso	Convention (n° 122) Italie	Convention (n° 95) République dominicaine			
		Convention (n° 107) Inde	Convention (n° 105) Tanzanie Libye Angola		Convention (n° 98) Pérou Panama République dominicaine Colombie Brésil			
		Convention (n° 105) Iraq	Convention (n° 111) Egypte		Convention (n° 100) Jamaïque			

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
			Convention (n° 118) République centrafricaine Convention (n° 119) République centrafricaine Convention (n° 139) Guinée équatoriale		Convention (n° 103) Equateur Convention (n° 105) République dominicaine Convention (n° 107) Brésil Convention (n° 111) Cuba Convention (n° 131) Uruguay			
1992		Convention (n° 5) Singapour Convention (n° 11) Malaisie	Convention (n° 26) Maroc	Convention (n° 81) Espagne Convention (n° 87) Royaume-Uni				69

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		Convention (n° 12) Malaisie	Convention (n° 29) Tanzanie Soudan Maroc Libye	Convention (n° 136) Espagne	Convention (n° 5) Brésil Bolivie	Convention (n° 81) Syrie		
		Convention (n° 22) Pakistan	Convention (n° 52) République centrafricaine		Convention (n° 17) Colombie	Convention (n° 87) Syrie Koweït		
		Convention (n° 29) Thaïlande Pakistan Myanmar Inde	Convention (n° 105) Côte d'Ivoire		Convention (n° 29) Pérou Panama Cuba Brésil	Convention (n° 98) Syrie		
		Convention (n° 87) Pakistan Myanmar	Convention (n° 81) Libye		Convention (n° 35) Chili	Convention (n° 106) Koweït		
		Convention (n° 95) Iraq	Convention (n° 87) Ethiopie		Convention (n° 42) Guyane			
		Convention (n° 98) Pakistan Malaisie	Convention (n° 105) Tanzanie Soudan Maroc Libye		Convention (n° 55) Panama			
					Convention (n° 81) Paraguay Bolivie			

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		Convention (n° 105) Thaïlande Pakistan Iraq	Convention (n° 118) Libye Convention (n° 127) Madagascar République centrafricaine					
		Convention (n° 141) Inde			Convention (n° 87) Paraguay Panama Honduras Equateur Cuba Colombie			
					Convention (n° 98) Colombie			
					Convention (n° 105) Pérou République dominicaine			
					Convention (n° 111) Cuba Chili			
					Convention (n° 122) Cuba Canada Bolivie			

Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
Année							
				Convention (n° 129) Bolivie			
				Convention (n° 139) Pérou			
1993	Convention (n° 5) Singapour	Convention (n° 26) Tchad	Convention (n° 98) Turquie Suède	Convention (n° 29) Pérou Cuba Brésil	Convention (n° 87) Yemen Convention (n° 98) Yemen Convention (n° 111) Arabie saoudite	Convention (n° 122) Nouvelle-Zélande	48
	Convention (n° 29) Inde	Convention (n° 29) Soudan	Convention (n° 111) Roumanie	Convention (n° 35) Chili			
	Convention (n° 87) Pakistan Myanmar Japon	Convention (n° 87) Mauritanie Tchad	Convention (n° 122) Royaume-Uni	Convention (n° 81) Jamaïque			
	Convention (n° 98) Indonésie	Convention (n° 111) Mauritanie Egypte	Convention (n° 128) Suisse	Convention (n° 87) Costa Rica Bolivie Colombie Paraguay Guatemala Equateur Cuba			
	Convention (n° 100) Japon	Conventions (n° 118, 119) République centrafricaine	Convention (n° 144) Royaume-Uni				

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas	
		Convention (n° 107) Inde	Convention (n° 136) Maroc		Convention (n° 98) Paraguay				
		Convention (n° 111) Pakistan Iraq Iran			Convention (n° 105) Equateur Brésil				
		Convention (n° 118) Iraq			Convention (n° 107) Brésil				
					Convention n° 111) Brésil				
	1994		Convention (n° 26) Chine	Convention (n° 5) Lesotho	Convention (n° 87) Allemagne	Convention (n° 35) Pérou	Convention (n° 100) Arabie saoudite	Convention (n° 100) Nouvelle-Zélande	30
			Convention (n° 29) Thaïlande Inde	Convention (n° 17) Kenya	Convention (n° 98) Turquie Royaume-Uni	Convention (n° 98) Colombie			
			Convention (n° 87) Pakistan Myanmar	Convention (n° 87) Cameroun	Convention (n° 111) Roumanie	Convention (n° 111) Cuba Brésil			

Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
Année							
	Convention (n° 98) Singapour Malaisie Indonésie Bangladesh	Convention (n° 98) Soudan Maroc Cameroun Convention (n° 136) Côte d'Ivoire Japon	Convention (n° 158) Espagne	Convention (n° 122) Pérou			
	Convention (n° 118) Iraq						
1995	Convention (n° 29) Thaïlande Myanmar Inde Convention (n° 87) Pakistan Myanmar Japon Bangladesh	Convention (n° 78) Cameroun Convention (n° 87) Nigeria Côte d'Ivoire	Convention (n° 26) Turquie Convention (n° 87) Royaume-Uni Grèce Convention (n° 95) Fédération de Russie	Convention (n° 17) Paraguay Convention (n° 29) Panama Convention (n° 35) Chili Argentine	Convention n° 87) Koweït		36

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
1996		Convention (n° 98) Indonésie	Convention (n° 122) Zambie	Convention (n° 98) Turquie Croatie	Convention (n° 87) Colombie Venezuela Mexique Guatemala Bolivie			
		Convention (n° 111) Pakistan	Convention (n° 135) Côte d'Ivoire	Convention (n° 122) Espagne	Convention (n° 111) Cuba Brésil			
				Convention (n° 147) Italie	Convention (n° 169) Mexique			
		Convention (n° 19) Malaisie	Convention (n° 87) Swaziland Nigeria Cameroun	Convention (n° 98) Turquie Royaume-Uni	Convention (n° 26) Paraguay	Convention (n° 87) Syrie Koweït	Convention (n° 81) Nouvelle-Zélande	32
		Convention (n° 29) Pakistan Myanmar	Convention (n° 95) Libye		Convention (n° 29) Brésil		Convention (n° 98) Fidji	
		Convention (n° 87) Myanmar			Conventions (n° 35, 36, 37, 38, 39, 40) Pérou			

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		<p>Convention (n° 97) Malaisie</p> <p>Convention (n° 111) Iran</p>			<p>Convention (n° 87) Venezuela Guatemala</p> <p>Convention (n° 95) Argentine</p> <p>Convention (n° 98) Colombie</p> <p>Conventions (n° 105, 107) Brésil</p> <p>Convention (n° 111) Cuba</p> <p>Convention (n° 155) Mexique</p>			
1997		<p>Convention (n° 29) Pakistan</p>	<p>Convention (n° 29) Soudan</p>	<p>Convention (n° 87) Turquie Royaume-Uni Belarus</p>	<p>Convention (n° 29) Brésil</p>		<p>Convention (n° 17) Nouvelle-Zélande</p>	27

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		Convention (n° 81) Sri-Lanka	Convention (n° 87) Swaziland Nigeria	Convention (n° 95) Ukraine	Convention (n° 87) Venezuela Bolivie			
		Convention (n° 87) Myanmar Bangladesh	Convention (n° 98) Maroc	Convention (n° 118) France	Colombie Guatemala Costa Rica			
		Convention (n° 97) Malaisie			Convention (n° 102) Pérou			
		Convention (n° 98) Indonésie			Convention (n° 122) Honduras			
		Convention (n° 100) Népal						
		Convention (n° 107) Inde						
		Convention (n° 111) Iran						

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas		
1998		Convention (n° 29) Inde Bangladesh	Convention (n° 29) Soudan Convention (n° 87) Swaziland Ethiopie Cameroun	Convention (n° 95) Fédération de Russie Convention (n° 98) Turquie	Convention (n° 87) Equateur Colombie Bolivie Argentine Convention (n° 98) Brésil		Convention (n° 26) Nouvelle-Zélande Convention (n° 98) Australie	25		
		Convention (n° 87) Pakistan Myanmar	Convention (n° 98) Maroc	Convention (n° 102) Croatie	Convention (n° 122) Pérou					
		Convention (n° 97) Malaisie	Convention (n° 135) Côte d'Ivoire		Convention (n° 131) Uruguay					
		Convention (n° 98) Indonésie								
	1999		Convention (n° 29) Pakistan Myanmar	Convention (n° 26) Tchad	Convention (n° 95) Fédération de Russie	Convention (n° 29) Pérou			Convention (n° 29) Australie	25
			Convention (n° 81) Sri-Lanka							

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
2000		Convention (n° 87) Myanmar Bangladesh	Convention (n° 87) Swaziland Ethiopie Djibouti Cameroun	Convention (n° 108) Fédération de Russie	Convention (n° 87) Venezuela Guatemala Canada			
		Convention (n° 98) Malaisie	Convention (n° 118) Libye		Convention (n° 98) Equateur Costa Rica			
		Convention (n° 111) Iran Afghanistan			Convention (n° 102) Mexique			
					Convention (n° 107) Brésil			
		Convention (n° 29) Inde	Convention (n° 29) Soudan	Convention (n° 29) Royaume-Uni	Convention (n° 87) Venezuela Guatemala Colombie	Convention (n° 87) Koweït	Convention (n° 98) Australie	24
		Convention (n° 105) Pakistan	Convention (n° 81) Mauritanie	Convention (n° 95) Ukraine				

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		<p>Convention (n° 111) Iran Afghanistan</p>	<p>Convention (n° 87) Swaziland Ethiopie Djibouti Cameroun</p> <p>Convention (n° 105) Tanzanie</p>	<p>Convention (n° 98) Turquie</p> <p>Convention (n° 122) Hongrie</p>	<p>Convention (n° 98) Sainte Lucie Panama</p> <p>Convention (n° 111) Brésil</p> <p>Convention (n° 169) Mexique</p>			
2001		<p>Convention (n° 29) Myanmar Inde</p> <p>Convention (n° 87) Pakistan Myanmar Japon</p> <p>Convention (n° 111) Iran</p>	<p>Convention (n° 29) Soudan</p> <p>Convention (n° 81) Ouganda</p> <p>Convention (n° 87) Swaziland Ethiopie Djibouti</p> <p>Convention (n° 138) Kenya</p>	<p>Convention (n° 87) Belarus</p> <p>Convention (n° 95) Ukraine</p> <p>Convention (n° 97) Espagne</p> <p>Convention (n° 122) Portugal</p> <p>Convention (n° 158) Turquie</p>	<p>Convention (n° 35) Chili</p> <p>Convention (n° 87) Venezuela Panama Guatemala Colombie</p> <p>Convention (n° 98) Pérou Costa Rica</p>	<p>Convention (n° 138) Emirats arabes unis</p>		25

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
2002		<p>Convention (n° 29) Myanmar</p> <p>Convention (n° 98) Japon</p> <p>Convention (n° 105) Pakistan</p>	<p>Convention (n° 29) Soudan Mauritanie Côte d'Ivoire</p> <p>Convention (n° 87) Swaziland Ethiopie</p> <p>Convention (n° 98) Zimbabwe</p>	<p>Convention (n° 29) Allemagne</p> <p>Convention (n° 87) Belarus</p> <p>Convention (n° 95) Moldavie</p> <p>Convention (n° 122) Turquie</p>	<p>Convention (n° 79) Paraguay</p> <p>Convention (n° 81) Uruguay</p> <p>Convention (n° 87) Venezuela Guatemala Colombie</p> <p>Convention (n° 90) Paraguay</p> <p>Convention (n° 98) Costa Rica</p> <p>Convention (n° 102) Pérou</p> <p>Convention (n° 105) Etats-Unis</p>	<p>Convention (n° 111) Qatar</p> <p>Convention (n° 138) Emirats arabes unis</p>	<p>Convention (n° 98) Fidji</p>	25

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas		
2003		Convention (n° 29) Myanmar Inde	Convention (n° 29) Mauritanie	Convention (n° 87) Serbie Monténégro Belarus	Convention (n° 87) Venezuela Panama Cuba Colombie	Convention (n° 29) Emirats arabes unis		26		
		Convention (n° 98) Pakistan Myanmar	Convention (n° 81) Ouganda	Convention (n° 95) Ukraine	Convention (n° 98) Guatemala					
		Convention (n° 111) Iran	Convention (n° 87) Ethiopie Cameroun	Convention (n° 122) Portugal	Convention (n° 131) Uruguay					
			Convention (n° 98) Zimbabwe	Convention (n° 162) Croatie	Convention (n° 153) Equateur					
			Convention (n° 118) Libye		Convention (n° 169) Paraguay					
			Convention (n° 138) Kenya							
	2004		Convention (n° 29) Myanmar Indonésie	Convention (n° 29) Soudan Niger	Convention (n° 87) Serbie Monténégro	Convention (n° 77) Bolivie			Convention (n° 29) Australie	25

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
2005		Convention (n° 81) République de Corée	Convention (n° 98) Zimbabwe	Convention (n° 95) Pologne	Convention (n° 87) Venezuela Guatemala Colombie Canada			
		Convention (n° 87) Myanmar		Convention (n° 98) Islande	Convention (n° 98) Costa Rica			
		Convention (n° 98) Hong-Kong (Chine) Bangladesh		Convention (n° 103) Pays-Bas	Convention (n° 111) El Salvador République dominicaine			
		Convention (n° 156) Japon		Convention (n° 122) Slovaquie				
				Convention (n° 138) Ukraine				
		Convention (n° 29) Myanmar	Convention (n° 29) Soudan Mauritanie	Convention (n° 81) Roumanie	Convention (n° 77) Equateur	Convention (n° 111) Arabie Saoudite	Convention (n° 98) Australie	
		Convention (n° 87) Myanmar	Convention (n° 87) Burundi Swaziland		Convention (n° 78) Equateur	Convention (n° 182) Qatar		27

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		Convention (n° 95) Iran	Convention (n° 98) Zimbabwe	Convention (n° 87) Turquie Fédération de Russie Bosnie-Herzégovine Belarus	Convention (n° 87) Colombie Venezuela Panama Guatemala Argentine Convention (n° 102) Pérou Convention (n° 144) Etats-Unis			
2006		Convention (n° 29) Myanmar Convention (n° 98) Pakistan Bangladesh Convention (n° 111) Iran	Convention (n° 26) Djibouti Convention (n° 29) Ouganda Convention (n° 87) Zimbabwe	Convention (n° 87) Turquie Bosnie-Herzégovine Belarus Convention (n° 98) Suisse Belarus	Convention (n° 87) Venezuela Convention (n° 98) Guatemala Costa Rica Convention (n° 111) Mexique		Convention (n° 87) Australie Convention (n° 98) Australie	29

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
2007		Convention (n° 122) Thaïlande	Convention (n° 95) Libye	Convention (n° 100) Royaume-Uni	Convention (n° 169) Paraguay			
		Convention (n° 182) Philippines	République centrafricaine Convention (n° 138) Kenya	Convention (n° 111) Slovaquie	Convention (n° 182) Etats-Unis			
				Convention (n° 159) Irlande				
				Convention (n° 162) Croatie				
		Convention (n° 29) Myanmar	Convention (n° 87) Djibouti	Convention (n° 87) Belarus	Convention (n° 87) Argentine			
		Convention (n° 81) Sri-Lanka	Ethiopie Zimbabwe	Bosnie-Herzégovine Roumanie	Venezuela			
		Convention (n° 87) Cambodge Philippines	Convention (n° 119) République démocratique du Congo	Royaume-Uni Turquie	Convention (n° 98) Guatemala			
				Convention (n° 122) Italie	Convention (n° 144) Etats-Unis			
							Convention (n° 98) Australie	
								26

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		Convention (n° 95) Iran	Convention (n° 182) Gabon	Convention (n° 155) Espagne				
		Convention (n° 100) Japon						
		Convention (n° 111) Bangladesh Inde						
		Convention (n° 182) Chine						
2008		Convention (n° 29) Myanmar Inde	Convention (n° 29) Soudan	Convention (n° 81) Suède	Convention (n° 29) Paraguay			25
		Convention (n° 87) Bangladesh Japon	Convention (n° 81) Ouganda Egypte	Convention (n° 87) Belarus Bulgarie	Convention (n° 87) Guatemala Colombie			
		Convention (n° 98) Iraq		Convention (n° 98) Géorgie				

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		Convention (n° 105) Indonésie	Convention (n° 87) Guinée Equatoriale Zimbabwe	Convention (n° 111) République tchèque	Convention (n° 111) République dominicaine			
		Convention (n° 111) Iran	Convention (n° 138) Zambie	Convention (n° 162) Croatie	Convention (n° 182) Mexique			
				Convention (n° 180) Royaume-Uni				
2009		Convention (n° 29) Myanmar	Convention (n° 81) Nigeria	Convention (n° 87) Turquie Belarus	Convention (n° 35) Chili	Convention (n° 97) Israël		26
		Convention (n° 87) Myanmar Pakistan Philippines	Convention (n° 87) Swaziland Ethiopie	Convention (n° 143) Italie	Convention (n° 87) Guatemala Colombie Venezuela Panama	Convention (n° 111) Koweït		
		Convention (n° 111) Iran République de Corée	Convention (n° 100) Mauritanie	Convention (n° 182) Fédération de Russie	Convention (n° 98) Costa Rica			

Année	Région	Asie	Afrique	Europe	Amériques	moyen orient	Océanie	nombre de cas
		Convention (n° 122) Chine	Convention (n° 182) République démocratique du Congo		Convention (n° 169) Pérou			
		Convention (n° 138) Malaisie						
2010		Convention (n° 29) Myanmar	Convention (n° 29) Mauritanie Soudan	Convention (n° 87) Turquie Belarus	Convention (n° 87) Canada Guatemala Venezuela			26
		Convention (n° 87) Cambodge	Convention (n° 87) Swaziland Egypte	Convention (n° 95) Ukraine	Convention (n° 98) Costa Rica			
		Convention (n° 100) Inde	Convention (n° 138) République centrafricaine	Convention (n° 98) Géorgie	Convention (n° 155) Mexique			
		Convention (n° 111) Iran	Convention (n° 182) Burundi Maroc	Convention (n° 111) Fédération de Russie République tchèque	Convention (n° 169) Pérou			
		Convention (n° 122) Thaïlande						
		Convention (n° 182) Ouzbékistan						

Annexe 2**Participation de représentants gouvernementaux au cours de formation du centre de Turin (1994-2010)**

Pays et territoires	Nombre et années de participation de représentants de gouvernement d'Etat Membres au cours de formation de Turin sur les normes internationales du travail (1994-2010)	
ETATS ARABES	48	1994-2010
Arabie Saoudite	3	1999, 2004, 2010
Bahreïn	7	1998, 2 en 1999, 2 en 2000, 2004, 2009
Émirats Arabes Unis	3	1995, 1997, 2004
Iraq	3	1999, 2002, 2009
Jordanie	8	1994, 1998, 1999, 2000, 2004, 2 en 2005, 2007
Koweït	5	1997, 1999, 2000, 2004, 2010
Liban	4	2 en 1997, 1999, 2009
Oman	3	1999, 2001, 2007
Palestine	1	2006
Qatar	2	2004, 2006
Syrie	5	1997, 1999, 2001, 2004, 2006
Yémen	4	1995, 1999, 2004, 2008
EUROPE	37	1994-2010
Albanie	4	1999, 2003, 2 en 2010
Arménie	1	2005
Azerbaïdjan	1	1997
Belarus	3	1998, 1999, 2004
Bosnie-Herzégovine	1	2009
Croatie	2	1994, 2000
Ex-république yougoslave de de Macédoine	2	2007, 2008
Nouvelle Calédonie (France)	1	2008
Géorgie	1	2006
Kirgystan	1	2009
Moldavie	1	1995
Pologne	1	1994
Roumanie	1	1997
Russie	2	2 en 1994
Serbie-et-Monténégro	1	2003

Pays et territoires	Nombre et années de participation de représentants de gouvernement d'Etat Membres au cours de formation de Turin sur les normes internationales du travail (1994-2010)	
Serbie	4	2 en 2005, 2007, 2009
Tadjikistan	1	2010
République tchèque	1	1998
Turquie	6	2 en 1998, 2000, 2001, 2002, 2003
Ukraine	1	2006
Ouzbékistan	1	2008
ASIE	80	1994-2010
Afghanistan	1	2009
Bangladesh	4	1994, 1999, 2003, 2005
Brunei	2	2008, 2010
Cambodge	4	1994, 2000, 2004, 2007
République de Corée	1	1998
Chine	5	2 en 1995, 1999, 2005, 2008
Chine (Hong Kong)	3	1998, 2005, 2006
Chine (Macao)	2	2 en 2010
Fidji	2	1998, 2006
Inde	1	2000
Indonésie	7	1994, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2007
Iran	2	1998, 2002
Kiribati	2	2001, 2008
Laos	2	1995, 2009
Macao	1	2000
Malaisie	4	1994, 3 en 2008
Maldives	1	2010
Mongolie	2	1997, 2002
Népal	3	1997, 2001, 2004
Pakistan	4	1994, 1999, 2005, 2007
Papouasie Nouvelle Guinée	1	1999
Philippines	3	1997, 2 en 2010
Îles Salomon	3	1994, 2008, 2009
Singapour	1	2008
Sri Lanka	6	1995, 1997, 1999, 2001, 2006, 2008
Thaïlande	6	1997, 2003, 3 en 2004, 2006

Pays et territoires	Nombre et années de participation de représentants de gouvernement d'Etat Membres au cours de formation de Turin sur les normes internationales du travail (1994-2010)	
Timor oriental	2	2007, 2009
Tuvalu	1	2010
Viet Nam	3	1994, 2001, 2010
Samoa	1	2007
AFRIQUE	129	1994-2010
Afrique du Sud	3	2 en 1997, 2001
Algérie	1	1999
Angola	3	1995, 2001, 2010
Bénin	3	1998, 2000, 2009
Botswana	1	1997
Burundi	4	1994, 2000, 2005, 2006
Burkina Faso	4	1994, 1998, 2002, 2006
Cameroun	2	1997, 2001
Cap Vert	2	1995, 2001
Comores	2	2001, 2008
Congo	4	1997, 2001, 2 en 2009
Côte d'Ivoire	5	1994, 1998, 2002, 2007, 2008
Djibouti	3	2 en 2003, 2007
Égypte	3	1998, 1999, 2005
Éthiopie	4	1998, 2002, 2 en 2007
Gabon	1	2009
Gambie	1	2001
Ghana	3	1994, 2000, 2001
Guinée	1	2010
Guinée Bissau	2	1998, 2008
Guinée équatoriale	1	1997
Kenya	3	1997, 2004, 2005
Lesotho	4	1997, 1998, 2001, 2008
Lybie	1	2004
Madagascar	3	2 en 2000, 2010
Malawi	4	1994, 1999, 2002, 2008
Mali	3	1995, 1997, 2010
Maroc	2	1997, 1999

Pays et territoires	Nombre et années de participation de représentants de gouvernement d'Etat Membres au cours de formation de Turin sur les normes internationales du travail (1994-2010)	
Maurice	1	2002
Mauritanie	3	1998, 1999, 2003
Mozambique	1	2005
Namibie	2	2 en 2001
Niger	4	1998, 2002, 2006, 2009
Nigeria	5	2 en 2002, 2004, 2008
Rwanda	2	1997, 2008
Sao Tome	2	1994, 2002
Sénégal	2	1998, 2006
Seychelles	5	1998, 2001, 2004, 2006, 2010
Sierra Leone	1	2002
Somalie	1	2007
Soudan	5	1994, 1998, 1999, 2003, 2006
Swaziland	2	1997, 1998
Tanzanie	4	1997, 2 en 1998, 2006
Tchad	1	2003
Togo	3	1998, 2001, 2004
Tunisie	2	1994, 1999
Ouganda	4	1994, 1997, 1999, 2009
Zambie	4	2000, 2005, 2006, 2007
Zimbabwe	2	1999, 2003
AMERIQUES	99	1994-2010
Antigua et Barbuda	1	2009
Argentine	6	1998, 1999, 2000, 2002, 2004, 2006
Barbade	2	1995, 2005
Belize	1	1994
Bolivie	4	2004, 2005, 2008, 2010
Brésil	8	1995, 2000, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009
Chili	2	2002, 2010
Colombie	4	1995, 2 en 1998, 2009
Costa Rica	2	2003, 2010
Cuba	2	1998, 2004
République Dominicaine	3	1995, 2 en 2000

Pays et territoires	Nombre et années de participation de représentants de gouvernement d'Etat Membres au cours de formation de Turin sur les normes internationales du travail (1994-2010)	
Équateur	1	2002
Grenade	1	1998
Guatemala	4	1997, 1998, 2006, 2008
Haïti	3	1997, 2 en 2008
Honduras	2	2003, 2007
Jamaïque	2	1997, 2003
Mexique	5	1998, 2003, 2005, 2007, 2010
Nicaragua	3	1997, 2001, 2002
Panama	1	2000
Paraguay	6	1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2007
Pérou	1	2009
El Salvador	2	1995, 1998
Sainte Lucie	1	2001
St Vincent et Grenadines	2	1999, 2006
Surinam	2	2003, 2004
Trinidad et Tobago	1	1997
Uruguay	5	1994, 1999, 2003, 2005, 2006
Venezuela	4	1995, 2000, 2001, 2007
TOTAL	393	

Annexe 3

Les missions d'assistance technique axées sur les obligations constitutionnelles

Pays	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Afghanistan	1	1	1	1		4
Albanie			1			1
Antigua et Barbuda	1		1	1		3
Arménie		1	1	1		3
Barbades				1		1
Bolivie	1		1	1	1	4
Bosnie-Herzégovine	1	1	1			3
Burkina Faso		1		1		2
Cambodge			1	1		2
Cap Vert		1				1
Tchad				1		1
Comores			1	1		2
Congo				1		1
Côte d'Ivoire			1			1
République démocratique du Congo			1		1	2
Djibouti			1			1
Dominique			1			1
Egypte					1	1
Guinée équatoriale			1	1		2
Ethiopie			1			1
Erythrée			1			1
Gambie					1	1
Géorgie		1	1		1	3
Guinée		1				1
Guinée-Bissau				1		1
Guyane		1	1	1		3
Haïti			1	1		2
Iraq				1		1
Jamaïque				1		1
Jordanie			1			1

Pays	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Kiribati				1	1	2
Kirgystan			1	1		2
Laos					1	1
Lesotho				1		1
Liberia				1		1
Libye			1			1
Malaisie (Sabah)				1		1
Mongolie				1		1
Nigeria		1		1		2
Pakistan		1	1			2
Paraguay		1	1	1		3
Saint Kitts et Nevis			1			1
Sainte Lucie			1			1
Sénégal		1				1
Serbie			1			1
Seychelles						-
Sierra Leone						-
Îles Salomon			1	1		2
Somalie				1		1
Tadjikistan			1			1
Macédoine			1	1		2
Timor oriental			1		1	2
Togo					1	1
Turkménistan			1			1
Ouganda				1		1
Royaume Uni (Anguilla)				1		1
Royaume Uni (Îles vierges)				1		1
Royaume Uni (Montserrat)				1		1
Ouzbékistan			1	1		2
Yémen		1	1	1		3
Zambie						-
TOTAL	4	13	33	33	9	92

Annexe 4

Les Programmes par pays de promotion du travail décent et les éléments liés aux normes

Pays	Éléments relatifs aux obligations liées aux normes dans les programmes par pays de promotion du travail décent
------	--

AFRIQUE

Lesotho Tanzanie Zambie Ouganda Ethiopie	Les PPTD de ces pays incluent des éléments relatifs aux normes internationales du travail. Les programmes ne comportent pas néanmoins de références à l'obligation de faire rapport
Côte d'Ivoire	L'obligation de faire rapport et des éléments relatifs aux normes internationales du travail sont présents dans le PPDT

ÉTATS ARABES

Yémen	Le PPDT du Yémen fait référence aux observations issues du système de contrôle de l'OIT (p. 16) ¹¹⁸
Jordanie	Le PPTD de la Jordanie inclut des éléments relatifs aux normes internationales du travail. Le programme ne comporte pas néanmoins de références à l'obligation de faire rapport

ASIE

Mongolie	Le PPTD de la Mongolie comporte des objectifs relatifs aux normes ainsi que des éléments liés à l'obligation de faire rapport pour les conventions fondamentales (p.10) ¹¹⁹
Tadjikistan	Le PPTD du Tadjikistan comporte des objectifs relatifs aux normes ainsi que des éléments liés à l'obligation de faire rapport (p. 8) ¹²⁰
Pakistan Bangladesh	Les PPTD de ces pays incluent des éléments relatifs aux normes internationales du travail. Les programmes ne comportent pas néanmoins de références à l'obligation de faire rapport

¹¹⁸ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/yemen.pdf>

¹¹⁹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/mongolia.pdf>

¹²⁰ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/tajikistan.pdf>

Pays	Éléments relatifs aux obligations liées aux normes dans les programmes par pays de promotion du travail décent
Népal	Le PPTD du Népal comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT (p. 7) ¹²¹
Cambodge	Le PPTD du Cambodge comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT (p. 20) ¹²²
Indonésie	Le PPTD de l'Indonésie comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT

PACIFIQUE

Vanuatu	Le PPTD du Vanuatu comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT et à l'obligation de faire rapport (pp.16 et 26) ¹²³
Tuvalu	Le PPTD du Tuvalu comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT et à l'obligation de faire rapport (pp. 13, 14 et 21) ¹²⁴
Timor oriental	Le PPTD du Timor oriental comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés à l'obligation de faire rapport (p. 18) ¹²⁵
Îles Salomon	Le PPTD des Îles Salomon comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés à l'obligation de faire rapport (pp. 24 et 26) ¹²⁶
Samoa	Le PPTD des Samoa comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT et à l'obligation de faire rapport (p. 23) ¹²⁷

¹²¹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/nepal.pdf>

¹²² <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/cambodia.pdf>

¹²³ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/vanatu.pdf>

¹²⁴ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/tuvalu.pdf>

¹²⁵ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/timotleste.pdf>

¹²⁶ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/solomon.pdf>

¹²⁷ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/samoa.pdf>

Pays	Éléments relatifs aux obligations liées aux normes dans les programmes par pays de promotion du travail décent
Papouasie Nouvelle Guinée	Le PPTD de la Papouasie Nouvelle Guinée comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés à l'obligation de faire rapport (pp. 18 et 35) ¹²⁸
Kiribati	Le PPTD du Kiribati comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT et à l'obligation de faire rapport (p. 19) ¹²⁹

EUROPE

Albanie	Le PPTD de l'Albanie comporte des objectifs relatifs aux normes et fait référence aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT (p. 3) ¹³⁰
Arménie	Le PPTD de l'Arménie comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT et à l'obligation de faire rapport (p. 3) ¹³¹
Azerbaïdjan	Le PPTD de l'Azerbaïdjan comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés à l'obligation de faire rapport (pp. 13 et 14) ¹³²
Bosnie-Herzégovine	Le PPTD de la Bosnie-Herzégovine comporte des objectifs relatifs aux normes notamment des éléments liés à l'obligation de faire rapport (p. 2) ¹³³
Kazakhstan	Le PPTD du Kazakhstan comporte des objectifs relatifs aux normes et considère comme un des indicateurs de progrès les références aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT ¹³⁴
Kirgystan	Le PPTD du Kirgystan inclut des éléments relatifs aux normes internationales du travail. Le programme ne comporte pas néanmoins de références à l'obligation de faire rapport

¹²⁸ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/papua.pdf>

¹²⁹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/kiribati.pdf>

¹³⁰ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/albania.pdf>

¹³¹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/armenia.pdf>

¹³² <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/azerbaijan.pdf>

¹³³ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/bosniaherzegovina.pdf>

¹³⁴ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/kazakhstan.pdf>

Pays	Éléments relatifs aux obligations liées aux normes dans les programmes par pays de promotion du travail décent
------	--

AMERIQUES

République Dominicaine	Le PPTD de la République Dominicaine comporte des objectifs relatifs aux normes (obligation de faire rapport et commentaires des organes de contrôle) (p. 7) ¹³⁵
Paraguay Belize	Les PPTD de ces pays comportent des objectifs relatifs aux normes notamment relatifs aux commentaires des organes de contrôle. Pas de références à l'obligation de faire rapport.
Bahamas	Le PPTD des Bahamas comporte des objectifs relatifs aux normes (obligation de faire rapport et commentaires des organes de contrôle) (p. 22) ¹³⁶
Bolivie Chili	Les PPTD de ces pays incluent des éléments relatifs aux normes internationales du travail.
El Salvador Honduras	Les PPTD du Salvador et du Honduras comportent des objectifs relatifs aux normes (obligation de faire rapport et commentaires des organes de contrôle)

¹³⁵ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/bahamas.pdf>

¹³⁶ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/bahamas.pdf>

Annexe. 5

Examens individuels devant la Commission de la Conférence des Etats Membres cités dans les analyses de cas de cette étude (1991-2010)

Année	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Etats Membres																					
Europe																					
Pays-Bas (C103)																					
Croatie (C162)																					
Asie																					
Indonésie (C098)																					
République de Corée (C081)																					
Népal (C144)																					
Etats arabes																					
Qatar (C182)																					

Année	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
Etats Membres																						
Afrique																						
Mauritanie (C029)																						
Niger (C182)																						
Amériques																						
Brésil (C111)																						
République Dominicaine																						
Cas spécial																						
Myanmar (C029)																						