



Conseil d'administration

320^e session, Genève, 13-27 mars 2014

GB.320/LILS/INF/2

Section des questions juridiques et des normes internationales du travail

LILS

POUR INFORMATION

Promotion de la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1997

Résumé: Le présent document fournit des informations en vue de promouvoir la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1997.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Document connexe: GB.297/LILS/2.

1. Le présent document fournit des informations sur la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1997. Il fait le point sur les éléments nouveaux depuis que le dernier document sur ce sujet a été soumis au Conseil d'administration, en novembre 2006¹, et traite de l'état des ratifications et des efforts de promotion.

Etat des ratifications

2. Pour entrer en vigueur, l'Amendement de 1997 doit avoir été ratifié ou accepté par les deux tiers des Etats Membres de l'OIT, dont au moins cinq des dix Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Le nombre d'Etats Membres étant actuellement de 185, l'amendement doit être ratifié par 124 d'entre eux.
3. Depuis le dernier rapport présenté au Conseil d'administration en novembre 2006, il y a eu 33 nouvelles ratifications. Au 30 janvier 2014, 122 ratifications ou acceptations avaient été enregistrées, dont sept soumises par des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Une liste complète est jointe à l'annexe II.
4. *Il ne manque donc plus que deux nouvelles ratifications pour que l'Amendement de 1997 entre en vigueur.*

Efforts de promotion

5. Le Bureau a poursuivi sa campagne en faveur de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1997. Il gère une page Web² affichant le texte de l'instrument, une brochure explicative de questions et réponses, un exemple d'instrument de ratification ou d'acceptation de l'Instrument d'amendement de 1997 ainsi que la liste des Etats Membres qui ont ratifié l'Instrument de 1997 et de ceux qui ne l'ont pas encore fait. Une version actualisée de la brochure d'information est jointe à l'annexe I.
6. Le Bureau continue de distribuer la brochure sur l'Amendement de 1997 et de rencontrer des délégations gouvernementales pour promouvoir la ratification de l'instrument. A cet effet, il saisit les occasions offertes par les réunions de l'Organisation, en particulier la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration et les réunions régionales de l'OIT, et a tenu des séances d'information spéciales à la douzième Réunion régionale africaine, à la quinzième Réunion régionale de l'Asie et du Pacifique et à la neuvième Réunion régionale européenne.
7. En outre, le Bureau a entrepris des activités de promotion ciblées pour conseiller les nouveaux pays candidats à l'admission à l'OIT sur la ratification de l'Instrument d'amendement de 1997, par des contacts directs et la fourniture de supports d'information. Il travaille en outre à la publication d'une nouvelle brochure expliquant comment devenir Membre de l'OIT, qui contient une rubrique détaillée sur les instruments d'amendement à la Constitution. La brochure rappelle aux Etats qui souhaitent devenir Membres de l'Organisation qu'ils devraient aussi envisager de ratifier ou d'accepter les Instruments d'amendement de 1986 et de 1997, et leur fournit toutes les informations nécessaires pour ce faire.

¹ Document GB.297/LILS/2.

² <http://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/news/1997ratification.htm>

Annexe I

Questions – réponses sur l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, 1997

Que prévoit l'instrument d'amendement?

Il prévoit l'adjonction d'un nouveau paragraphe 9 à l'article 19 de la Constitution, l'article qui régit l'adoption des conventions et recommandations et les obligations qui en découlent pour les Membres. Le nouveau paragraphe est rédigé comme suit:

Sur la proposition du Conseil d'administration, la Conférence peut, à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents, abroger toute convention adoptée conformément aux dispositions du présent article s'il apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation.

Cette disposition donne pouvoir à la Conférence internationale du Travail de mettre un terme aux effets juridiques résultant pour l'Organisation de conventions internationales du travail qu'elle considère comme obsolètes ou inutiles au regard des objectifs de l'Organisation.

Comment l'instrument d'amendement a-t-il été adopté?

A la suite de discussions approfondies lors de ses 265^e et 267^e sessions (mars et novembre 1996), le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 85^e session (1997) de la Conférence internationale du Travail la question d'un amendement à la Constitution visant à habiliter la Conférence à abroger toute convention obsolète, ainsi que d'amendements connexes au Règlement de la Conférence. Après avoir été examiné et approuvé par la Commission du Règlement, l'instrument d'amendement a été soumis au vote final par appel nominal de la Conférence le 19 juin 1997 et a été adopté avec une majorité de 381 voix pour, trois contre et cinq abstentions.

L'amendement constitutionnel a donc fait l'objet de réflexions approfondies au sein des principaux organes de l'OIT et a bénéficié à tous les stades d'un soutien tripartite quasi unanime.

Quel est le but de l'amendement?

L'amendement constitutionnel s'inscrit dans un ensemble d'initiatives prises par l'Organisation pour renforcer la pertinence, l'impact et la cohérence de son système normatif. En rendant possible l'abrogation de certaines conventions, l'amendement constitutionnel répond à une question presque aussi vieille que l'Organisation elle-même: que faire des conventions internationales du travail inadéquates ou dépassées?

S'il a toujours été possible d'adopter de nouvelles conventions mieux adaptées sur des sujets déjà couverts par des conventions existantes, la Constitution ne prévoit rien pour régler le sort des conventions dépassées. Les conventions adoptées après 1929 prévoient certes que tout Membre qui ratifie une convention portant révision d'une autre convention dénonce automatiquement l'ancienne convention. Cependant, cela ne règle le sort ni des conventions obsolètes adoptées avant 1929 ni celui des conventions devenues obsolètes sans qu'une convention portant révision soit adoptée ou, lorsqu'une telle convention a été adoptée, sans que celle-ci ait été ratifiée par toutes les parties à l'ancienne convention.

Certaines mesures introduites au cours des années ont certes permis d'atténuer les conséquences pratiques de l'accumulation de textes portant révision et révisés. Ainsi, le

Conseil d'administration a décidé qu'un certain nombre de conventions seraient *mises en sommeil* (c'est-à-dire qu'elles ne feraient plus en principe l'objet de rapports sur leur application en vertu de l'article 22 de la Constitution) ou *mises à l'écart* (c'est-à-dire qu'elles seraient mises en sommeil et cesseraient d'être publiées). Cependant, aucune de ces mesures ne pouvait éliminer tous les effets constitutionnels des conventions obsolètes, qui continuent notamment à pouvoir faire l'objet de réclamations ou de plaintes en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution.

L'abrogation des conventions obsolètes entraîne leur suppression du corpus normatif de l'OIT. Elle constitue donc un instrument satisfaisant sur le plan juridique et efficace sur le plan pratique pour mettre à jour ce corpus normatif qui, il convient de le rappeler, rassemble aujourd'hui pas moins de 184 conventions (cinq ont été retirées). Le système normatif pourra ainsi être recentré sur les conventions qui apportent une contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation. La pertinence, l'impact et la cohérence du système dans son ensemble devraient en être renforcés.

Quelles sont les garanties procédurales qui entourent la faculté d'abrogation?

La décision d'abroger une convention est entourée de conditions de procédure qui visent à garantir qu'aucune convention ne sera abrogée sans un très large soutien tripartite. Les principales conditions procédurales sont les suivantes:

- L'initiative de proposer l'abrogation d'une convention appartient au Conseil d'administration. En vertu de l'article 12*bis* du Règlement du Conseil d'administration, l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence d'une question relative à l'abrogation d'une convention doit, dans la mesure du possible, faire l'objet d'un consensus au sein du Conseil ou, à défaut, obtenir la majorité des quatre cinquièmes des membres du Conseil. Cette dernière condition n'est pas requise dans le cadre de la procédure menant à l'adoption d'une convention.
- Au plus tard dix-huit mois avant la session de la Conférence, le Bureau communique à tous les gouvernements un bref rapport ainsi qu'un questionnaire leur demandant d'indiquer leur position au sujet de l'abrogation envisagée, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Le Bureau rédige le rapport contenant la proposition définitive soumise à la Conférence sur la base des réponses reçues (article 45*bis* du Règlement de la Conférence).
- Après avoir discuté de la proposition d'abrogation, la Conférence décide par consensus ou, à défaut, par un vote préliminaire à la majorité des deux tiers de la soumettre à un vote final. Une telle majorité qualifiée n'est pas requise à ce stade dans le cas de l'adoption d'une convention.
- Comme dans le cas de l'adoption d'une convention, une proposition d'abrogation n'est adoptée qu'à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents.

Ainsi, la procédure d'abrogation d'une convention s'apparente à la procédure d'adoption d'une convention. Toutefois, certaines conditions sont plus exigeantes dans le cas de l'abrogation, donc encore davantage protectrices du consensus tripartite.

Quelles sont les conventions qui pourraient être abrogées?

Selon les termes de l'amendement constitutionnel de 1997, une convention peut être abrogée s'il «apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation». Il appartient au Conseil d'administration puis à la Conférence de juger si cette condition de fond est remplie.

Sur la base des travaux de son Groupe de travail sur la politique de révision des normes, le Conseil d'administration a déjà désigné sept conventions qui pourraient être candidates à une éventuelle abrogation, le moment venu:

Convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919;

Convention (n° 15) sur l'âge minimum (soutiers et chauffeurs), 1921;

Convention (n° 28) sur la protection des dockers contre les accidents, 1929;

Convention (n° 41) (révisée) du travail de nuit (femmes), 1934;

Convention (n° 60) (révisée) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1937;

Convention (n° 67) sur la durée du travail et les repos (transports par route), 1939;

Convention (n° 91) sur les congés payés des marins (révisée), 1949.

Quel est exactement l'effet de l'abrogation d'une convention?

L'utilisation du terme «abrogation» dans le cadre de l'amendement constitutionnel de 1997 ne doit pas induire en erreur notamment par référence aux différentes utilisations de ce terme que l'on peut trouver dans les systèmes juridiques nationaux. L'effet de l'abrogation d'une convention au sens de l'amendement de 1997 est d'éliminer définitivement tous les effets juridiques résultant de la convention entre l'Organisation et ses Membres. Ainsi, les Membres ayant ratifié la convention n'auront pas à fournir de rapports au titre de l'article 22 de la Constitution et ne pourront pas faire l'objet de réclamations (article 24) ou de plaintes (article 26) pour non-respect de cette convention. Pour sa part, l'Organisation n'aura plus à entreprendre aucune activité concernant la convention abrogée. En particulier, ses organes de contrôle ne pourront plus être saisis de l'application de la convention. Le Bureau cessera également de publier le texte de la convention et les informations officielles concernant les ratifications et dénonciations dont elle a fait l'objet. Un archivage électronique à des fins historiques sera néanmoins maintenu.

Bien qu'une convention abrogée cesse ainsi d'être une convention de l'OIT, rien n'empêcherait les Etats Membres l'ayant ratifiée (et qui se seraient opposés à son abrogation) de considérer qu'ils restent liés entre eux par les dispositions de la convention. Mais ils ne pourront plus demander à l'OIT d'en contrôler le respect, de maintenir des obligations de procédure à l'égard de conventions qui ne servent plus ses objectifs et d'assumer les contraintes budgétaires que cela peut représenter.

En outre, l'abrogation d'une convention n'implique nullement que les Membres devront révoquer les mesures législatives ou autres qu'ils ont prises pour donner effet aux dispositions de la convention sur le plan interne.

La Conférence n'a-t-elle pas déjà retiré des conventions? Quelle est la différence entre le retrait et l'abrogation d'une convention?

En effet, à sa 88^e session (2000), la Conférence internationale du Travail a retiré cinq conventions, à savoir les conventions n^{os} 31, 46, 51, 61 et 66.

Le retrait de conventions a été prévu par un amendement au Règlement de la Conférence qui a été adopté en même temps que l'amendement constitutionnel de 1997. Conformément à l'article 45*bis* du Règlement, alors que l'abrogation s'applique aux conventions *en vigueur*, le retrait est possible pour les conventions qui ne sont *pas en vigueur* et pour les recommandations.

Il a été considéré que la Conférence n'avait pas besoin d'une habilitation constitutionnelle formelle pour *procéder au retrait* d'une convention qui n'est pas en vigueur puisque, dans cette hypothèse, comme dans le cas d'une recommandation, il n'existe pas d'obligations constitutionnelles entre des Membres ou de l'Organisation vis-à-vis des Membres. L'amendement constitutionnel de 1997 sur l'abrogation des conventions obsolètes ne concerne donc que les conventions *en vigueur*.

Le principal effet du retrait d'une convention est d'éviter qu'elle entre en vigueur en la fermant aux ratifications. En outre, comme dans le cas d'une convention abrogée, le Bureau cesse de publier le texte de la convention et les informations officielles la concernant.

Quelle forme l'instrument de ratification de l'instrument d'amendement devrait-il prendre?

La ratification (ou l'acceptation) est l'expression par un Etat Membre de son consentement à être lié par l'amendement constitutionnel. Ce consentement doit par conséquent être exprimé par le ou les représentants de l'Etat ayant le pouvoir de lier l'Etat dans ses relations extérieures.

L'*acceptation* mentionnée à l'article 36 de la Constitution comme alternative à la ratification est à tout point de vue équivalente à la ratification. Le choix entre les deux instruments dépend de l'ordre constitutionnel du Membre concerné.

Pourquoi est-il urgent d'agir aujourd'hui?

Il existe au sein de l'Organisation et de ses mandants un consensus sur le fait qu'il faut renforcer la pertinence, l'impact et la cohérence du système normatif de l'OIT, qui constitue l'un des principaux moyens d'action de l'Organisation. En quatre-vingt-quinze ans d'existence, l'OIT a adopté 189 conventions qui ont pour la plupart, à un moment ou un autre, contribué utilement à l'accomplissement de ses objectifs. Mais il est évident qu'un certain nombre d'entre elles ont été dépassées et rendues obsolètes par les changements importants qui ont affecté le monde du travail au cours de cette période.

En 1995, le Conseil d'administration a entrepris une nouvelle fois d'examiner tous les instruments de l'OIT afin d'identifier les besoins de mise à jour. Son Groupe de travail sur la politique de révision des normes a achevé cette mission en mars 2002 après sept années de travaux. Ses recommandations, adoptées par le Conseil, préconisent entre autres l'abrogation de certaines conventions. Cependant, l'instrument d'amendement constitutionnel prévoyant cette possibilité n'est toujours pas en vigueur, presque dix-sept ans après son adoption, faute d'un nombre suffisant de ratifications.

Il est pourtant essentiel pour la crédibilité de l'Organisation de se donner les moyens de recentrer son action normative sur les conventions qui contribuent aujourd'hui à l'accomplissement de ses objectifs et de maintenir ce corpus normatif à jour. Le maintien de conventions obsolètes parmi les conventions de l'OIT, qui sont la référence mondiale en matière de normes du travail, nuisent à la clarté et à la lisibilité du corpus normatif de l'OIT tout entier et ne peuvent qu'affaiblir son impact.

Annexe II

Etat des ratifications et acceptations

(au 30 janvier 2014)

A. *Etats Membres qui ont ratifié/accepté l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, 1997 (par région)*

Afrique

Afrique du Sud	Erythrée	Mozambique
Algérie	Ethiopie	Namibie
Bénin	Guinée	Nigéria
Botswana	Guinée-Bissau	Seychelles
Burkina Faso	Libye	Soudan du Sud
Cabo Verde	Malawi	Togo
Cameroun	Maroc	Tunisie
Comores	Maurice	Zambie
Congo	Mauritanie	Zimbabwe
Egypte		

Amériques

Antigua-et-Barbuda	République dominicaine	Nicaragua
Argentine	Dominique	Panama
Barbade	Equateur	Pérou
Brésil	Guatemala	Saint-Kitt-et-Nevis
Canada	Guyana	Saint-Vincent-et-les Grenadines
Chili	Jamaïque	Suriname
Cuba	Mexique	Trinité-et-Tobago

Europe

Albanie	Hongrie	Pologne
Autriche	Irlande	Portugal
Azerbaïdjan	Islande	Roumanie
Belgique	Israël	Royaume-Uni
Bosnie-Herzégovine	Italie	Saint-Marin
Bulgarie	Lettonie	Serbie
Chypre	Lituanie	Slovaquie
Croatie	Luxembourg	Slovénie
Danemark	Malte	Suède
Espagne	République de Moldova	Suisse
Estonie	Monténégro	Tadjikistan
Finlande	Norvège	République tchèque
France	Pays-Bas	Turquie

Asie et Pacifique

Afghanistan	Iles Salomon	Pakistan
Arabie Saoudite	Japon	Philippines
Australie	Jordanie	Qatar
Bahreïn	Koweït	République arabe syrienne
Bangladesh	République démocratique populaire lao	Samoa
Brunéi Darussalam	Liban	Singapour
Cambodge	Malaisie	Sri Lanka
Chine	Mongolie	Thaïlande
Corée, République de	Népal	Vanuatu
Emirats arabes unis	Nouvelle-Zélande	Viet Nam
Fidji	Oman	Yémen
Inde		

B. Etats Membres qui n'ont pas encore ratifié/accepté l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, 1997 (par région)

Afrique

Angola	Kenya	Sao Tomé-et-Principe
Burundi	Lesotho	Sénégal
République centrafricaine	Libéria	Sierra Leone
Côte d'Ivoire	Madagascar	Somalie
Djibouti	Mali	Soudan
Gabon	Niger	Swaziland
Gambie	Ouganda	Tanzanie, République-Unie de
Ghana	République démocratique du Congo	Tchad
Guinée équatoriale	Rwanda	

Amériques

Bahamas	El Salvador	Paraguay
Belize	Etats-Unis	Sainte-Lucie
Bolivie, Etat plurinational de	Grenade	Uruguay
Colombie	Haïti	Venezuela, République bolivarienne du
Costa Rica	Honduras	

Europe

Allemagne	Géorgie	Ouzbékistan
Arménie	Grèce	Fédération de Russie
Bélarus	Kazakhstan	Turkménistan
Ex-République yougoslave de Macédoine	Kirghizistan	Ukraine

Asie et Pacifique

Iles Marshall	Kiribati	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Indonésie	Maldives	Timor-Leste
Iran, République islamique d'	Myanmar	Tuvalu
Iraq	Palaos	