



Conseil d'administration

328^e session, Genève, 27 octobre-10 novembre 2016

GB.328/LILS/1

Section des questions juridiques et des normes internationales du travail
Segment des questions juridiques

LILS

Date: 28 septembre 2016

Original: anglais

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Protection des employeurs et travailleurs qui sont délégués à la Conférence internationale du Travail et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou représentants

Objet du document

Comme suite à l'examen par le Conseil d'administration de cette question inscrite à l'ordre du jour de ses 325^e et 326^e sessions (novembre 2015 et mars 2016), le présent document a pour objet de proposer un projet révisé de résolution de la Conférence portant modification de l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947). Ce projet de résolution vise à accorder une immunité de juridiction limitée aux employeurs et aux travailleurs qui sont délégués à la Conférence internationale du Travail et aux réunions régionales ainsi qu'aux membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration à l'effet de protéger l'exercice de leurs fonctions officielles au sein de l'OIT vis-à-vis des autorités de leurs Etats respectifs.

Le Conseil d'administration est invité à approuver le projet de résolution figurant dans l'annexe I en vue de sa présentation à la Conférence internationale du Travail, à sa prochaine session (voir le projet de décision au paragraphe 9).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs stratégiques.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Présentation éventuelle à la Conférence internationale du Travail d'un projet de résolution portant modification de l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Présentation du projet de résolution à la Conférence pour adoption éventuelle.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: GB.325/LILS/1 et GB.319/LILS/2/2.

1. On rappellera que le Conseil d'administration a examiné cette question à ses 325^e et 326^e sessions (novembre 2015 et mars 2016 respectivement). A sa dernière session, il a pris note des propositions concrètes présentées par le Bureau ¹ – à savoir un projet de résolution de la Conférence portant adoption des amendements à l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, 1947 (la «Convention de 1947») – et a décidé d'ajourner la décision sur la question à sa 328^e session en novembre 2016, aux fins de consultations tripartites, y compris au niveau national ².
2. Aux fins de ces consultations, le Bureau a établi et distribué le projet de résolution révisé figurant dans l'annexe I du présent document, afin de tenir compte des vues exprimées au sein du Conseil d'administration. Le Bureau a également établi une note explicative sous forme de questions-réponses (annexe II du présent document) qui examine les incidences juridiques et pratiques de l'amendement proposé à l'annexe I de la Convention de 1947.
3. Les principales différences entre le projet de résolution révisé et le projet de résolution proposé au Conseil d'administration à sa 326^e session (mars 2016) ³ sont les suivantes:
 - le préambule a été légèrement reformulé et réorganisé de manière à rester plus proche du texte de la résolution sur la liberté de parole des délégués non gouvernementaux aux réunions de l'OIT (1970);
 - les privilèges et immunités accordés aux délégués employeurs et travailleurs à la Conférence et aux membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de leurs Etats respectifs sont désormais limités à l'immunité de juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits);
 - le champ d'application personnel de l'immunité a été étendu aux délégués et aux conseillers techniques des employeurs et des travailleurs participant aux réunions régionales de l'OIT;
 - le champ d'application matériel de cette immunité a été clairement limité aux actes accomplis (y compris les paroles et les écrits) à la Conférence internationale du Travail, au Conseil d'administration ou aux réunions régionales, ou encore dans le cadre des commissions, sous-comités ou autres organes de ces instances (les autres organes correspondant en particulier aux réunions de groupe).
4. Les propositions révisées sont fondées sur les considérations suivantes. Il ressort de la discussion au Conseil d'administration et des débats publics tenus dans les Etats Membres que les privilèges et immunités, considérés comme des prérogatives injustifiées donnant lieu à de trop fréquents abus, suscitent de plus en plus de critiques. Par conséquent, il serait peut-être plus réaliste de limiter les nouveaux privilèges et immunités proposés à ceux qui sont jugés comme étant strictement nécessaires au fonctionnement de l'Organisation. En règle générale, la protection pleine et entière de la liberté de parole est le principal sujet des discussions sur les privilèges et immunités des délégués à la Conférence et des membres du Conseil d'administration; cela était vrai dans les années quarante lorsque les privilèges et immunités de l'OIT ont été définis, et l'est encore dans les débats actuels. De plus, c'est ce type d'immunité qui est le plus largement accordé aux parlementaires nationaux ou internationaux et qui semble être le moins controversé. Il est donc proposé de limiter les

¹ Document GB.326/LILS/1.

² Document GB.326/PV/, paragr. 458.

³ Document GB.326/LILS/1, annexe.

nouvelles immunités à l'immunité de juridiction en ce qui concerne les actes (y compris les paroles et les écrits) accomplis dans l'exercice de fonctions officielles. D'une part, cette solution permet de définir les aspects de l'immunité des employeurs et des travailleurs qui sont indispensables au fonctionnement de l'OIT et, d'autre part, elle correspond exactement à la portée de la protection préconisée dans la résolution de la Conférence de 1970, qui a été adoptée à l'unanimité et dont la pertinence n'a jamais été remise en cause.

5. Compte tenu des doutes qui ont été exprimés à la 326^e session du Conseil d'administration sur le point de savoir quand les délégués et les membres devraient être considérés comme s'exprimant ou agissant en leur capacité officielle et non à titre privé, il est proposé de circonscrire la portée de l'immunité aux actes (y compris les paroles et les écrits) accomplis «aux réunions» des organes concernés. Un tel champ d'application engloberait par exemple les conversations tenues au sein de groupes informels ou en marge de la réunion, mais exclurait normalement les déclarations faites en dehors de l'enceinte de la réunion ou aux médias. Ces déclarations seraient assimilées à des activités d'ordre purement national protégées par les principes de la liberté syndicale et par les instruments et procédures de contrôle applicables. En outre, la résolution de 1970 reste en vigueur et les principes qu'elle contient sont réaffirmés dans le préambule de la résolution proposée.
6. A la demande des groupes des employeurs et des travailleurs, le champ d'application de l'immunité de juridiction proposée a été étendu aux délégués et conseillers techniques participant aux réunions régionales de l'OIT. Si l'on prend comme base de calcul le dernier cycle de ces réunions, il y aurait en moyenne seulement trois à quatre personnes en plus par Etat Membre qui pourraient jouir de l'immunité de juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par elles (y compris leurs paroles et écrits) à chacune de ces réunions régionales de quatre jours.
7. S'agissant des amendements à la résolution proposés par le groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM), ils portaient pour la plupart sur l'immunité d'arrestation et de détention, dont il n'est plus question dans la résolution proposée, et n'ont donc plus lieu d'être. La proposition relative à la renumérotation du projet de nouveau paragraphe de l'annexe I de la convention et celle relative à l'application provisoire de la convention et de l'annexe révisée ont été retenues, mais le libellé de la dernière a été légèrement remanié.
8. Il est toutefois suggéré de ne pas supprimer les mots «à son avis» du texte du paragraphe *1bis* ii) du projet d'annexe révisée. Le principe selon lequel il appartient à l'organisation internationale, par l'intermédiaire de son organe habilité à lever l'immunité, d'apprécier si les conditions pour ce faire sont remplies est un principe bien établi, considéré comme essentiel pour la protection de l'indépendance des organisations internationales. Il a été codifié dans de nombreux instruments sur les privilèges et immunités⁴, y compris dans la Convention de 1947 elle-même, à savoir à la section 22, au paragraphe 3 *d*) iii) de l'annexe I et dans les dispositions analogues relatives aux experts en mission dans neuf autres annexes de la convention⁵. En cas de désaccord avec l'Organisation qui estime ne pas pouvoir lever l'immunité dans un cas particulier, un Etat Membre peut considérer que cela

⁴ Par exemple, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946), sections 20 et 23; la Convention générale sur les privilèges et immunités de l'Organisation de l'Unité africaine (1965), art. VI(4) et VII(2); l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Etats américains (1949), art. 14; l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (2009), art. 4(6) et 5(2); l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (1949), art. 19 et le deuxième protocole s'y rapportant (1965), art. 4; le Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, art. 17.

⁵ Annexes II (FAO), III (OACI), IV (UNESCO), VII (OMS), XII (OMI), XV (OMPI), XVI (FIDA), XVII (ONUUDI) et XVIII (OMT).

constitue un abus de privilèges et régler cette question avec l'Organisation conformément à la procédure prévue à l'article VII, section 24, de la convention.

Projet de décision

- 9. Le Conseil d'administration approuve le projet de résolution figurant dans l'annexe I en vue de sa présentation à la Conférence internationale du Travail à sa prochaine session.***

Annexe I

Projet de résolution concernant la révision de l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947)

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie en sa ... session, juin 20...

Notant que, conformément à l'article 40 de la Constitution de l'Organisation, les délégués à la Conférence et les membres du Conseil d'administration doivent jouir des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer, en toute indépendance, leurs fonctions en rapport avec l'Organisation;

Rappelant la résolution sur la liberté de parole des délégués non gouvernementaux aux réunions de l'OIT que la Conférence internationale du Travail a adoptée à sa 54^e session (1970) et qui souligne qu'il est d'importance fondamentale pour l'OIT et pour l'accomplissement des tâches qui lui incombent que les délégués employeurs et travailleurs à la Conférence et les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration soient libres d'exprimer leurs opinions, les opinions de leurs groupes respectifs et celles de leurs organisations sur des questions entrant dans le cadre de la compétence de l'Organisation internationale du Travail et soient libres de tenir informés les membres de leurs organisations dans leur pays des opinions qu'ils ont exprimées;

Réaffirmant l'importance qu'elle attache à l'application de l'article 40 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail de telle manière que le droit des délégués employeurs et travailleurs à la Conférence et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration de s'exprimer librement sur les questions de la compétence de l'Organisation internationale du Travail soit entièrement sauvegardé,

Décide de réviser l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées en insérant dans le texte de ladite annexe un paragraphe *1bis*, libellé comme suit:

«*1bis. i*) Nonobstant la section 17 de l'article V, les délégués et conseillers techniques des employeurs et des travailleurs à la Conférence internationale du Travail ou aux conférences régionales, convoquées en vertu de l'article 38 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et les membres et membres adjoints employeurs et travailleurs du Conseil d'administration ainsi que leurs suppléants jouissent, vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants, de l'immunité de juridiction, tant durant l'exercice de leurs fonctions qu'après que leur mandat a pris fin, en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) aux réunions de la Conférence internationale du Travail, des conférences régionales ou du Conseil d'administration ou à celles des commissions, sous-comités ou autres organes de ces instances;

ii) Les privilèges et immunités visés au présent paragraphe sont accordés non pour le bénéfice personnel des intéressés, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation internationale du Travail. Par conséquent, l'Organisation a le droit et le devoir de faire lever, par la Conférence internationale du Travail ou le Conseil d'administration, selon qu'il conviendra, l'immunité accordée à tout représentant des employeurs ou des travailleurs dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée.»;

Demande au Directeur général de transmettre le texte révisé de l'annexe I au Secrétaire général des Nations Unies, en application des dispositions de la section 38 de la convention;

Invite les Membres qui sont parties à la convention à notifier au Secrétaire général des Nations Unies leur acceptation de cette annexe révisée comme le prévoit le paragraphe 1 de la section 47 de l'article XI, et, dans l'attente de cette notification, à en appliquer, dans la mesure du possible, les dispositions telle que modifiées;

Invite les Membres qui ne sont pas parties à la convention à adhérer à celle-ci et, dans l'attente de cette adhésion, à appliquer sur leurs territoires respectifs, dans la mesure du possible, les dispositions de cette convention et de son annexe I telle que modifiée.

Annexe II

Protection qu'il est proposé d'accorder aux délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence et aux réunions régionales et aux membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou représentants

Questions et réponses

A quoi s'appliquerait-elle? (champ d'application matériel)

L'immunité de juridiction proposée offrirait une protection contre les poursuites judiciaires ou toute autre forme d'action en justice en ce qui concerne les opinions exprimées (oralement ou par écrit), les actes accomplis et les votes émis par les délégués non gouvernementaux à la Conférence et les membres du Conseil d'administration dans l'exercice de leurs fonctions. Elle s'appliquerait, par exemple, aux déclarations et aux discours, aux rapports écrits, aux initiatives comme le dépôt de plaintes, et aux votes émis. Elle ne s'étendrait pas, en revanche, aux déclarations faites à titre privé ni aux actes sans rapport direct avec les fonctions de représentant des employeurs ou des travailleurs. Ainsi, un délégué des travailleurs ou des employeurs à la Conférence qui serait accusé par les autorités de son pays d'avoir déposé une plainte au titre de l'article 26 ne pourrait pas être poursuivi.

A qui s'appliquerait-elle? (champ d'application personnel)

Les nouvelles dispositions bénéficieraient d'abord aux délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence internationale du Travail, ainsi qu'à leurs conseillers techniques, tels que visés à l'article 3 de la Constitution. Si l'on en juge par le nombre de délégués et de conseillers inscrits aux cinq dernières sessions de la Conférence, et sachant que les Etats Membres ne seraient tenus d'appliquer les nouvelles dispositions qu'à leur propre délégation à la Conférence, l'immunité proposée concernerait environ six personnes par Etat Membre (la taille des délégations varie toutefois beaucoup selon les pays). Ensuite, la nouvelle immunité s'appliquerait aux membres employeurs et travailleurs titulaires (28 personnes) et adjoints (38 personnes) du Conseil d'administration, ainsi qu'à leurs suppléants. Normalement, cela ne représente pas plus de deux personnes par Etat Membre, et même moins dans la plupart des cas. Enfin, pour ce qui est des réunions régionales, qui se composent elles aussi, comme la Conférence, de délégations nationales tripartites, les nouvelles dispositions concerneraient en moyenne entre trois et quatre personnes.

Où les paroles devraient-elles être prononcées et les actes accomplis pour être couverts par l'immunité? (champ d'application géographique)

L'immunité proposée se limiterait aux déclarations faites et aux actes accomplis sur les lieux mêmes où se déroulent les sessions de la Conférence ou du Conseil d'administration, ou les réunions régionales (par exemple, au Palais des Nations, au siège de l'OIT ou dans le centre de conférence accueillant une réunion régionale). Elle couvrirait les paroles et les votes consignés pendant les réunions plénières, les réunions de groupes, les réunions de commissions ou d'organes subsidiaires tels que les groupes de travail, et dans tous les lieux de travail officiels utilisés pour les besoins de la Conférence, du Conseil d'administration ou d'une réunion régionale. Seraient exclues, en revanche, les déclarations faites à la presse ou sur les réseaux sociaux, à la télévision ou à la radio dans le cadre de débats, d'interviews ou de rassemblements politiques, ou par écrit, à l'occasion des réunions ou sessions susmentionnées, même si ces déclarations ne font que reproduire les paroles prononcées au cours des réunions de l'OIT. A titre d'exemple, un membre

travailleur ou employeur du Conseil d'administration ne pourrait pas invoquer l'immunité de juridiction s'il était poursuivi dans son propre pays pour avoir donné une interview à la télévision suisse, alors qu'il se trouvait à Genève pour la session de mars du Conseil d'administration, dans laquelle il aurait critiqué les réformes entreprises par son gouvernement et appelé à un embargo international contre celui-ci.

Quelle serait sa durée? (champ d'application temporel)

L'immunité proposée s'opposerait à toute action judiciaire motivée par des opinions exprimées ou des votes émis par les personnes concernées pendant l'exercice de leurs fonctions de délégué ou de conseiller technique à la Conférence, de membre du Conseil d'administration ou de délégué ou de conseiller technique à une réunion régionale. Elle continuerait néanmoins de s'appliquer à ces actes même après que les fonctions en question auraient pris fin.

Pourquoi l'immunité proposée est-elle nécessaire?

L'immunité proposée a pour but de protéger la liberté d'expression et l'indépendance des délégués non gouvernementaux à la Conférence et aux réunions régionales ainsi que des membres non gouvernementaux du Conseil d'administration. Sans liberté d'opinion et de parole, il n'y aurait pas de dialogue social ni de tripartisme dignes de ce nom, comme cela a été affirmé par la Conférence dans sa résolution de 1970 et par le Comité de la liberté syndicale à plusieurs occasions.

En protégeant l'immunité des délégués employeurs et travailleurs à la Conférence et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration, l'OIT accroît et garantit l'indépendance, la transparence et la stabilité des principaux organes délibérants et exécutifs de l'Organisation.

L'immunité proposée ne vise pas à protéger des individus, mais le corps auquel ceux-ci appartiennent en sauvegardant l'autonomie et l'intégrité de leur rôle statutaire et de leurs fonctions vis-à-vis de l'OIT.

En quoi l'immunité proposée est-elle comparable à l'immunité parlementaire?

La protection offerte aux membres du Parlement pour les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle est un principe reconnu dans la plupart des démocraties du monde. Dans la grande majorité des pays, les parlementaires jouissent d'une immunité absolue pour les opinions qu'ils expriment et les votes qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires et ce principe est garanti par la Constitution. Cette protection s'applique à partir du moment de leur élection, ou de leur prestation de serment, et ne prend pas fin à l'expiration de leur mandat ni avec la dissolution du Parlement, mais reste en vigueur et continue de couvrir les actes qu'ils ont accomplis durant l'exercice de leur mandat, même après la fin de celui-ci.

Cette forme d'immunité (appelée «privilege parlementaire», «irresponsabilité» ou «liberté de parole») doit être distinguée d'une autre sorte d'immunité au sens strict (appelée «inviolabilité») qui confère aux parlementaires une protection juridique spéciale – généralement contre l'arrestation, la détention et les poursuites judiciaires – pour les actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Cette seconde forme d'immunité est temporaire, car elle ne s'applique que pendant la durée du mandat parlementaire. En outre, elle peut être levée et ne joue pas en cas de flagrant délit. C'est une disposition sujette à controverse, et les pratiques et règles nationales dans ce domaine varient considérablement.

L'immunité envisagée pour les délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence internationale du Travail ainsi que pour les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration reflète le principe largement admis du «privilege parlementaire» ou de «l'irresponsabilité» parlementaire en ce qu'elle offre aux personnes concernées une protection limitée aux propos tenus et aux actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles à

l'OIT. Elle laisse de côté en revanche le régime de «l'inviolabilité» qui constitue la seconde composante de l'immunité parlementaire. Si le privilège parlementaire repose sur la nécessité de préserver les principes de la démocratie représentative et de la séparation des pouvoirs, l'immunité qu'il est proposé de reconnaître aux délégués non gouvernementaux à la Conférence (laquelle est souvent qualifiée de parlement mondial du travail) et aux membres non gouvernementaux du Conseil d'administration a pour but, quant à elle, de défendre l'intégrité et l'autonomie de la structure tripartite de l'Organisation en protégeant les représentants des employeurs et des travailleurs contre toute forme de pression ou d'ingérence indue.

Comment l'immunité proposée serait-elle levée et qui prendrait cette décision?

C'est à la Conférence internationale du Travail ou au Conseil d'administration qu'il appartiendrait, le cas échéant, de décider de la levée d'immunité, mais, pour prendre cette décision, chacun de ces organes appliquerait les mêmes règles que celles qu'appliquent actuellement les Etats Membres lorsqu'ils doivent prendre une telle décision en vertu de la section 16 de la Convention de 1947. Le projet d'annexe I révisée reproduit mot pour mot le texte de la section 16, sans aucun ajout ni retranchement.

Lorsqu'ils ratifieront l'annexe I révisée, les Membres devront-ils prendre des mesures d'application?

L'application des dispositions de l'annexe I révisée nécessitera certaines mesures, législatives ou autres, selon le système, les procédures et les pratiques juridiques du pays qui les ratifie. On peut supposer que, dans la plupart des pays, il faudra un instrument juridique tel qu'une loi, une ordonnance ou un acte réglementaire pour que l'immunité envisagée puisse effectivement s'appliquer dans l'ordre juridique interne.

Pourquoi faut-il modifier l'annexe I de la Convention de 1947?

Conformément à une résolution adoptée par la Conférence en 1970, l'article 40 de la Constitution de l'OIT devrait être appliqué de manière à protéger pleinement la liberté de parole des délégués à la Conférence et des membres du Conseil d'administration lorsqu'ils s'expriment sur des questions concernant l'OIT. Or, en vertu de la section 17 de la Convention de 1947, les privilèges et immunités qui leur sont accordés par ladite convention ne sont pas opposables aux autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou représentants. Comme il ne semble pas possible de protéger pleinement la liberté de parole des délégués à la Conférence et des membres du Conseil d'administration dès lors que cette liberté peut ne pas être respectée dans leur propre pays, il est indispensable de modifier la Convention de 1947 de manière à tenir compte de l'interprétation que la Conférence a donnée de l'article 40. Pour cela, il faut modifier l'annexe I de la Convention de 1947, qui est l'instrument grâce auquel l'OIT peut adapter cette convention à ses propres besoins.

Quelle est la procédure à suivre pour modifier l'annexe I?

Si elle est approuvée par le Conseil d'administration, la proposition d'amendement de l'annexe I sera transmise à la Conférence sous la forme d'un projet de résolution soumis pour examen et adoption éventuelle. Ensuite, sous réserve de son adoption par la Conférence, le texte révisé de l'annexe sera transmis par le Bureau au Secrétaire général des Nations Unies et il aura force obligatoire pour les Etats Membres qui adresseront une notification d'acceptation au Secrétaire général, conformément aux sections 38 et 47, paragraphe 1, de la Convention de 1947.

L'annexe I de la Convention de 1947 relative à l'OIT a-t-elle déjà été modifiée?

Non, ce sera la première fois que l'OIT proposera une version révisée de cette annexe. Cependant, d'autres institutions spécialisées comme l'OMS, l'OMI et la FAO ont modifié à plusieurs reprises leurs annexes respectives afin d'étendre à certaines catégories de personnes les privilèges et immunités prévus par la convention.

Un Etat Membre qui ratifierait la Convention de 1947 après l'adoption de l'annexe révisée serait-il automatiquement lié par cette annexe?

Non, selon la pratique de l'ONU en sa qualité de dépositaire de la convention, un Etat membre peut toujours choisir de n'être lié que par la version originale de l'annexe I publiée en 1948 en faisant la déclaration correspondante.