



Conseil d'administration

352^e session, Genève, 28 octobre-7 novembre 2024

Section institutionnelle

INS

Date: 4 octobre 2024

Original: anglais

Septième question à l'ordre du jour

Démocratisation de la gouvernance de l'OIT et point sur l'état d'avancement de la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, 1986

Objet du document

Comme demandé par le Conseil d'administration à sa 350^e session (mars 2024), le présent document fait le point sur la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1986 (ci-après «l'Instrument d'amendement de 1986» et «l'OIT»), et expose d'autres options envisageables pour progresser vers une représentation des mandants qui soit démocratique, équitable et respectueuse du principe d'égalité dans le cadre de la gouvernance de l'OIT, à la suite de deux séries de consultations tripartites tenues le 3 mai et le 3 juillet 2024. Le Conseil d'administration est invité à demander au Directeur général de continuer à utiliser tous les moyens en son pouvoir pour parvenir à l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986 et de fournir des orientations sur les autres options qui permettraient de démocratiser davantage la gouvernance de l'OIT (voir le projet de décision au paragraphe 47).

Objectifs stratégiques pertinents: Tous les objectifs stratégiques.

Principal résultat: Catalyseur B: Un leadership renforcé et une meilleure gouvernance.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: En fonction de la décision du Conseil d'administration.

Incidences financières: En fonction de la décision du Conseil d'administration.

Suivi nécessaire: En fonction de la décision du Conseil d'administration.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: [GB.350/INS/8](#), [GB.350/PV](#).

► Introduction

1. À sa 350^e session (mars 2024), le Conseil d'administration était saisi d'un document ¹ donnant un aperçu des activités du Groupe de travail tripartite chargé de la question de la pleine participation, démocratique et sur un pied d'égalité, à la gouvernance tripartite de l'OIT, et faisant le point sur l'état d'avancement de la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1986 (ci-après «l'Instrument d'amendement de 1986» et «l'OIT») ² ainsi que sur les dernières mesures prises pour promouvoir sa ratification. Les membres du Conseil d'administration ont également été informés que le Directeur général avait reçu une lettre de la présidente du groupe gouvernemental datée du 27 février 2024 qui contenait des suggestions relatives à la promotion de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986, dont l'une consistait à fournir un accompagnement aux huit Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable qui ne l'avaient pas encore ratifié.
2. Avant la 350^e session, compte tenu du soutien exprimé en faveur de la présentation de propositions supplémentaires indépendamment des processus liés à l'Instrument d'amendement de 1986 ³, le Bureau avait distribué un document informel, dans lequel il expliquait ce qui suit: «il serait possible d'entamer des consultations informelles en vue de déterminer s'il existe un soutien pour explorer les moyens visant à instaurer dans la pratique le droit des membres adjoints du Conseil d'administration de participer sur un pied d'égalité à toutes les décisions prises par voie de vote» ⁴. La possibilité d'accorder le droit de vote et d'autres droits aux membres adjoints du Conseil d'administration était présentée comme une «approche pragmatique» permettant de réaliser des progrès, en attendant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986.
3. Pendant la discussion du Conseil d'administration ⁵, il a été généralement reconnu que l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986 devait rester une priorité pour la démocratisation de la gouvernance de l'OIT, conformément à l'appel expressément formulé à cet effet dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, 2019. Au sujet de l'«approche pragmatique» proposée, le Conseil d'administration a estimé qu'il fallait laisser aux mandants, en particulier aux gouvernements, davantage de temps pour analyser l'ensemble des incidences juridiques et techniques possibles, afin de faire en sorte que la mise en œuvre de ces dispositions sans amendement formel de la Constitution ne donne pas lieu à controverse. Il a également considéré que le Directeur général devait poursuivre ses efforts et maintenir son engagement en faveur de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986. Plus précisément, il a prié le Directeur général:
 - a) d'engager des consultations tripartites, selon qu'il convient, tout en donnant suite aux questions soulevées par la présidente du groupe gouvernemental dans sa lettre du

¹ GB.350/INS/8.

² <https://www.ilo.org/fr/resource/constitutional-amendments-1986-fr>.

³ GB.350/INS/8, paragr. 18.

⁴ Le document informel et les documents connexes préparés par le Bureau pour les consultations tripartites peuvent être consultés par les membres du Conseil d'administration à l'adresse [Protected Page -- Enter password | International Labour Organization \(ilo.org\)](#)

⁵ GB.350/PV, paragr. 257-337.

27 février 2024, et de lui présenter, à sa 352^e session (octobre-novembre 2024), un point sur les mesures concrètes prises pour accélérer la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986;

- b) de définir, en consultation avec les mandants tripartites, d'autres options envisageables pour progresser vers une représentation des mandants au sein de l'OIT qui soit démocratique, équitable et respectueuse du principe d'égalité, y compris l'octroi du droit de vote et d'autres droits aux membres adjoints du Conseil d'administration en attendant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986, compte tenu de la situation de tous les mandants et moyennant une analyse de l'ensemble des incidences techniques et juridiques possibles, et de lui présenter un rapport à sa 352^e session (octobre-novembre 2024) pour plus ample examen et décision, notamment en vue d'une soumission éventuelle à la 113^e session (2025) de la Conférence internationale du Travail ⁶.

4. Le présent document répond à la demande du Conseil d'administration. Il se divise en deux parties: la première fait le point sur la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986, et la seconde présente un résumé des discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent, durant les deux séries de consultations tripartites, sur les trois options envisageables pour faire avancer le processus de démocratisation, à savoir:

- accorder le droit de vote et d'autres droits aux membres adjoints par des décisions spéciales de la Conférence et du Conseil d'administration, à l'effet de porter de 56 à 112 le nombre de membres du Conseil d'administration votants («approche pragmatique»);
- adopter un nouvel amendement constitutionnel visant à porter de 56 à 112 le nombre de membres du Conseil d'administration, sans supprimer les dix sièges non électifs;
- ne pas prendre de nouvelles initiatives et se concentrer sur la promotion de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986 («statu quo»).

La seconde partie détaille également les deux premières options.

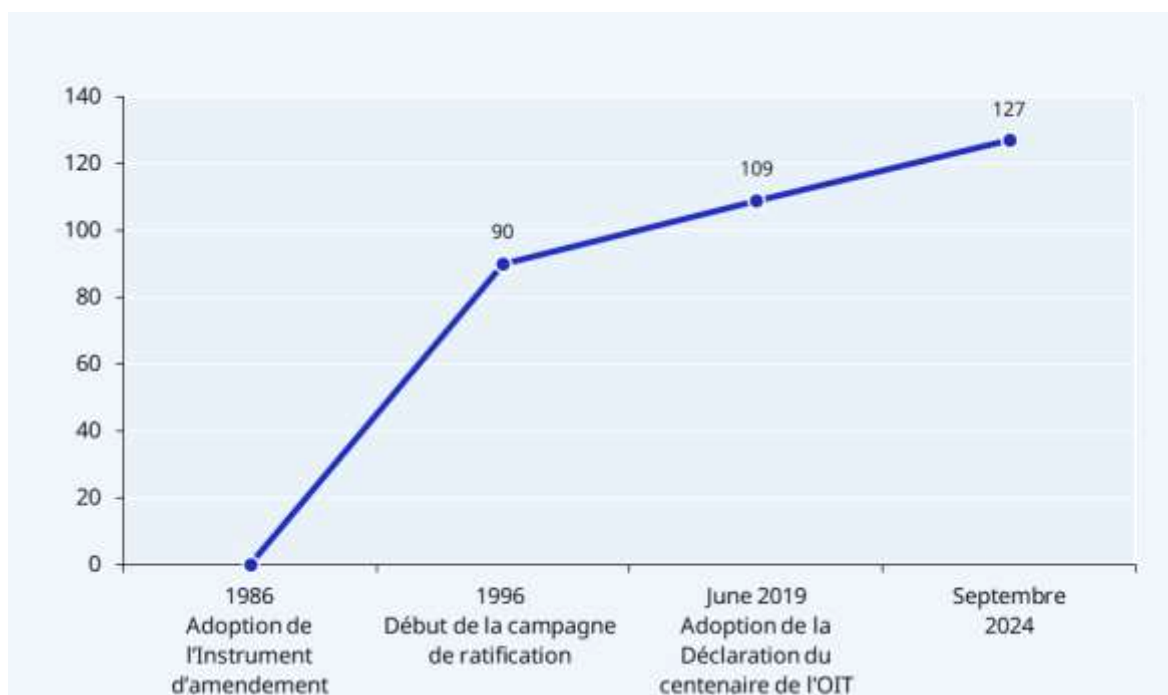
► I. Point sur l'état d'avancement de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986 et les mesures concrètes prises en vue d'en accélérer la ratification

5. À la 350^e session (mars 2024) du Conseil d'administration, le Bureau a fourni des informations actualisées sur l'état d'avancement de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986 ⁷. Depuis, une nouvelle ratification, celle de l'Australie, a été enregistrée. Au 15 septembre 2024, l'Instrument d'amendement de 1986 avait été ratifié par 127 États Membres, soit plus des deux tiers, ou 68 pour cent, des États Membres de l'OIT (voir figure 1). Parmi les États Membres qui ont ratifié cet instrument figurent deux des dix États Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable (Inde et Italie).

⁶ GB.350/PV, paragr. 337.

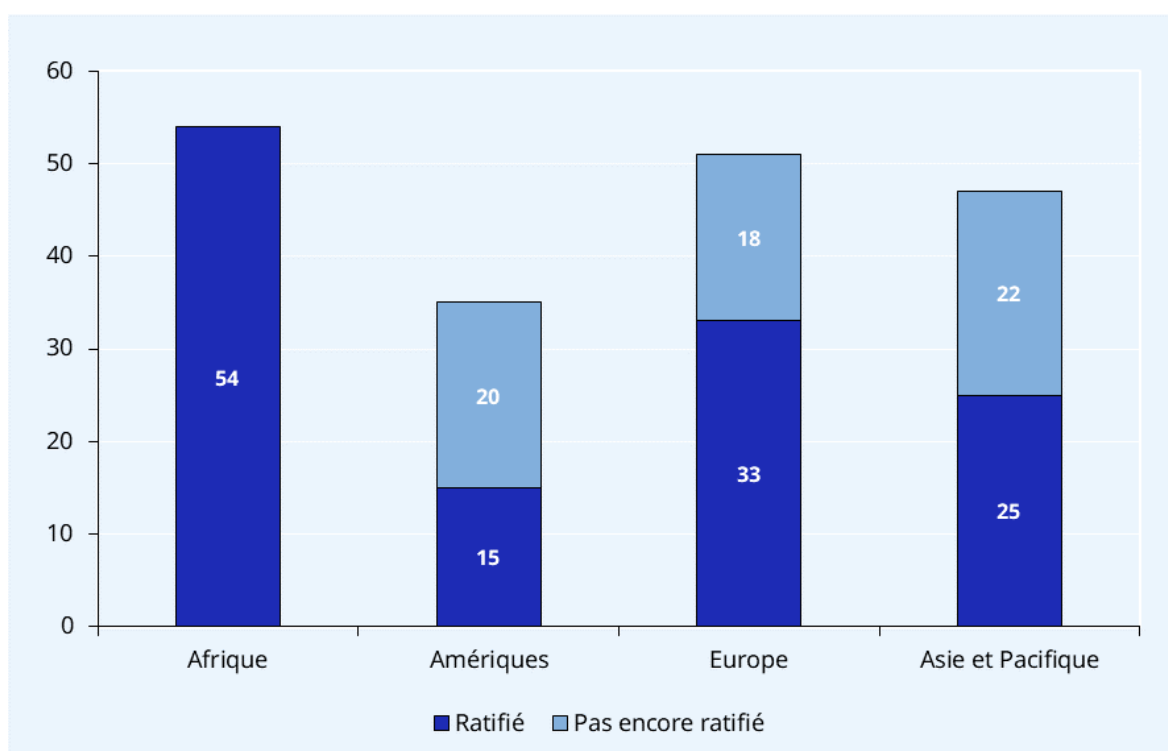
⁷ GB.350/INS/8, paragr. 14. À sa 332^e session (mars 2018), le Conseil d'administration a décidé que la question de l'état d'avancement de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986 serait inscrite d'office à l'ordre du jour de ses sessions de mars et novembre tant que l'Instrument ne serait pas entré en vigueur GB.332/PV, paragr. 294 (a).

► Figure 1. Évolution du nombre de ratifications de l'Instrument d'amendement de 1986



6. L'Afrique reste la seule région où tous les États Membres de l'OIT ont ratifié l'Instrument d'amendement de 1986 (voir figure 2). Le taux de ratification est de 65 pour cent en Europe (33 ratifications sur 51 États Membres), 43 pour cent dans les Amériques (15 ratifications sur 35 États Membres) et 53 pour cent dans la région de l'Asie et du Pacifique (25 ratifications sur 47 États Membres).

► Figure 2. Nombre de ratifications, par région (septembre 2024)



7. Pour que l'Instrument d'amendement de 1986 prenne effet, il ne manque plus que la ratification de trois des huit États Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable qui ne l'ont pas encore ratifié (Allemagne, Brésil, Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Japon, et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,).
8. Le 17 janvier 2024, le Directeur général a adressé une communication aux ministres des Affaires étrangères et aux ministres du Travail de ces huit Membres, dans laquelle il lançait un appel en faveur de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986 afin que les vues de la grande majorité des États Membres de l'OIT qui l'avaient déjà ratifié soient respectées et ne restent pas sans effet. Au 15 septembre 2024, aucune réponse officielle à cette communication n'avait été reçue.
9. Le 11 juin 2024, pendant la 112^e session de la Conférence internationale du Travail (ci-après «la Conférence»), le Directeur général a tenu une réunion de haut niveau avec des représentants des dix États Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Cette réunion était organisée pour donner suite à la lettre du 27 février 2024 adressée par la présidente du groupe gouvernemental au Directeur général. Dans l'ensemble, les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable se sont dits prêts à réfléchir à l'«approche pragmatique» et ont fait savoir qu'ils étaient en train d'en analyser le fondement juridique et constitutionnel. Par ailleurs, deux d'entre eux étaient favorables à un nouvel amendement constitutionnel qui augmenterait le nombre de membres du Conseil d'administration sans supprimer les sièges non électifs.
10. Le 13 juin 2024, lors de sa visite à la 112^e session de la Conférence, M. Lula, Président du Brésil, a annoncé que son pays prendrait des mesures en vue de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986 ⁸.
11. Outre les mesures susmentionnées, le Directeur général a examiné la question de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986 lors de réunions bilatérales de haut niveau, et a donné pour instruction aux bureaux régionaux et aux bureaux de liaison concernés de prendre des dispositions concrètes en faveur de la ratification. Dans la région des Amériques, trois séminaires tripartites ont été organisés et un dialogue bilatéral a été maintenu pour promouvoir la ratification. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, des réunions, des séances d'information et d'autres activités de suivi ont été organisées avec les États Membres n'ayant pas encore ratifié l'Instrument d'amendement de 1986. En ce qui concerne l'Europe et l'Asie centrale, la Directrice régionale a mené des séances d'information et des discussions sur l'Instrument d'amendement de 1986 dans le cadre de ses missions dans la région et a également abordé cette question lors de plusieurs réunions bilatérales tenues en marge de la 112^e session de la Conférence.
12. La vidéo, le fascicule et les affiches de promotion de la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986 ont été mis à jour par le Bureau, et diffusés ou distribués pendant la Conférence. La vidéo et le fascicule sont disponibles en anglais, en français et en espagnol sur la page Web dédiée ⁹ et des liens vers cette page ont été insérés sur d'autres pages pertinentes. Des exemplaires papier du fascicule ont été mis à la disposition des régions intéressées pour une distribution plus large, en fonction des besoins.

⁸ ILC.112/Record n° 9C, 35.

⁹ Voir la vidéo intitulée «Questions et réponses au sujet de l'instrument d'amendement de 1986 à la Constitution de l'OIT» et le fascicule de promotion.

► II. Examen des autres options envisageables pour progresser vers une représentation des mandants qui soit démocratique, équitable et respectueuse du principe d'égalité dans le cadre de la gouvernance de l'OIT

13. À la suite de la décision prise par le Conseil d'administration à sa 350^e session (mars 2024), le Bureau a proposé de tenir deux séries de consultations tripartites. Aux fins de la première série de consultations, il a distribué une note succincte contenant les trois options envisagées pour faire avancer le processus de démocratisation, telles que présentées plus haut.
14. La première série de consultations tripartites s'est déroulée le 3 mai 2024. À cette occasion, les participants ont de nouveau indiqué qu'ils étaient disposés à étudier d'autres approches et ont réaffirmé leur attachement aux objectifs de l'Instrument d'amendement de 1986. La plupart des participants ont confirmé, de manière générale, leur intérêt pour l'«approche pragmatique», tout en soulignant qu'ils avaient besoin de clarté et d'assurances quant à la validité de cette approche sur les plans juridique et constitutionnel. Des précisions ont été demandées sur des points de droit précis, sur les modalités de l'application des dispositions provisoires au groupe des employeurs et au groupe des travailleurs, et sur les incidences financières éventuelles. Le Bureau a aussi été prié de fournir des informations supplémentaires sur les précédents et la pratique de l'Organisation. Par ailleurs, le Bureau a été invité à détailler l'option consistant à adopter un nouvel amendement constitutionnel. Les mandants n'ont présenté aucune proposition spécifique pendant les consultations.
15. Le 30 mai 2024, le Bureau a distribué une note d'information en vue de la deuxième série de consultations. Cette note traitait le fondement juridique et la raison d'être institutionnelle de l'«approche pragmatique». Elle contenait des réponses détaillées aux questions d'ordre juridique soulevées pendant la première série de consultations. Le Bureau y présentait également les résultats de ses travaux de recherche sur l'évolution des pratiques de vote au Conseil d'administration et donnait des précisions sur l'incidence des dispositions prévues pour les groupes des employeurs et des travailleurs au Conseil d'administration, afin de garantir le maintien d'un ratio de 2:1:1 entre les droits de vote respectifs du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. Les incidences financières ont également été clarifiées, et des explications ont été données sur le nombre total de membres que compterait le Conseil d'administration si l'Instrument d'amendement de 1986 entrait en vigueur. La note présentait aussi des informations spécifiques sur l'option consistant à apporter un nouvel amendement à la Constitution, y compris des détails sur la procédure et les délais d'adoption d'un tel amendement.
16. Le 1^{er} juillet 2024, en réponse aux demandes particulières de certains gouvernements, le Bureau a préparé et diffusé des informations supplémentaires sur la constitutionnalité de la proposition visant à soumettre à l'approbation de la Conférence le résultat de l'élection du Directeur général ou de la Directrice générale en attendant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986.
17. La deuxième série de consultations a eu lieu le 3 juillet 2024. Dans la mesure où les mandants n'avaient soumis aucune idée, option ou proposition, les discussions sont restées axées sur les trois options présentées par le Bureau. Dans l'ensemble, les participants ont réaffirmé leur soutien à la démocratisation de la gouvernance de l'OIT, la plupart d'entre eux estimant qu'elle devait passer par l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986. De l'avis de la

majorité des participants, l'adoption de mesures provisoires devrait aller de pair avec la poursuite des efforts visant à promouvoir l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986. Plusieurs participants ont de nouveau exprimé des doutes sur la validité juridique de l'«approche pragmatique», tandis que d'autres ont estimé que cette approche devait être suivie, à condition qu'elle bénéficie d'un soutien explicite et solide de la part des gouvernements (certains ont parlé de «soutien unanime»). L'idée d'adopter une résolution sur l'«approche pragmatique» en 2025 tout en continuant à promouvoir l'Instrument d'amendement de 1986 a reçu un certain soutien. Selon plusieurs participants, un nouvel instrument d'amendement constituerait une solution plus sûre au niveau juridique que l'«approche pragmatique», laquelle nécessiterait de toute façon l'adoption d'une résolution formelle de la Conférence qui aurait moins de poids qu'un amendement constitutionnel. À l'inverse, d'autres participants ont jugé que le nouvel instrument d'amendement proposé marquerait un recul en ce qu'il n'inclurait pas toutes les mesures prévues dans l'Instrument d'amendement de 1986, notamment la suppression de la catégorie des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Par ailleurs, des questions ont été soulevées sur le point de savoir si les États Membres ayant ratifié l'Instrument d'amendement de 1986 et les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seraient en mesure de ratifier ce nouvel amendement. Il a aussi été noté que, selon toute probabilité, l'entrée en vigueur d'un tel amendement ne pourrait pas avoir lieu avant longtemps.

18. Conformément à la décision prise par le Conseil d'administration à sa 350^e session (mars 2024), le Bureau a résumé ci-après les principaux éléments des deux options envisagées. L'une et l'autre ont pour objectif de permettre à l'OIT de prendre des mesures tangibles pour démocratiser sa gouvernance, compte tenu des difficultés entourant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986. Les deux options visent aussi à rapprocher le Conseil d'administration de la structure envisagée dans l'Instrument d'amendement de 1986, en termes de nombre de membres et de pouvoir de décision. Aucune ne prévoit la suppression des dix sièges non électifs. Les deux options nécessiteraient des décisions coordonnées de la Conférence et du Conseil d'administration et des amendements corrélatifs au Règlement de la Conférence et au Recueil de règles applicables au Conseil d'administration. Toutes deux auraient les mêmes incidences financières liées à l'élection de dix membres adjoints supplémentaires (cinq pour le groupe des employeurs et cinq pour le groupe des travailleurs).

A. Octroi du droit de vote et d'autres droits aux membres adjoints du Conseil d'administration en attendant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986

19. Cette option repose sur une «approche pragmatique» consistant à adopter des dispositions provisoires dans le cadre desquelles les membres titulaires du Conseil d'administration accepteraient:
 - a) que les membres adjoints aient les mêmes droits qu'eux, y compris le droit de vote;
 - b) que la nomination du Directeur général ou de la Directrice générale par le Conseil d'administration soit soumise à l'approbation de la Conférence.
20. Il est proposé que l'adoption de ces dispositions soit mise en œuvre par:
 - a) une résolution solennelle et consensuelle par laquelle la Conférence inviterait le Conseil d'administration à envisager aussi rapidement que possible d'adopter ces dispositions provisoires;

b) une décision consensuelle par laquelle le Conseil d'administration adopterait les dispositions recommandées par la Conférence pour la durée de son mandat.

21. Les membres adjoints des trois groupes seraient dotés des mêmes droits que les membres titulaires s'agissant de la participation aux travaux du Conseil d'administration, dont le droit de vote, le droit de demander un vote en faisant obstacle au consensus et le droit de présenter des résolutions, des amendements et des motions. En tant qu'organe constitutionnel de l'OIT, le Conseil d'administration s'acquitterait de l'ensemble de ses responsabilités et fonctions en faisant participer à la fois les membres titulaires et les membres adjoints à la prise de décisions, y compris en ce qui concerne les tâches qui lui sont confiées par la Constitution (telles que la nomination du Directeur général ou de la Directrice générale, l'établissement de l'ordre du jour de la Conférence et l'approbation des formulaires de rapport concernant les conventions).
22. Les trois groupes obtiendraient tous des droits pour leurs membres adjoints, mais les incidences ne seraient pas les mêmes pour le groupe gouvernemental, d'une part, et le groupe des employeurs et celui des travailleurs, d'autre part. En effet, tandis que ces droits seraient conférés à l'ensemble des 28 membres adjoints du groupe gouvernemental, ils ne seraient accordés qu'à 14 des 19 membres adjoints que comptent respectivement le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs, de manière à maintenir le ratio actuel de 2:1:1 entre les droits de vote des trois groupes.
23. Par ailleurs, les membres employeurs et les membres travailleurs du Conseil d'administration siègent à titre personnel et n'ont pas de suppléants (sauf s'ils ont prévu d'être absents et ont désigné un suppléant à l'avance). L'un et l'autre groupe ont besoin de membres adjoints pouvant remplacer les membres qui sont absents pendant toute la durée d'une session ou pendant certaines séances, mais qui n'ont pas désigné de suppléant. Or, si 14 des 19 membres adjoints obtiennent le droit de vote, il n'y aura plus que 5 membres adjoints pour remplacer les absents éventuels parmi les 28 membres votants. Étant donné que, si l'Instrument d'amendement de 1986 devait entrer en vigueur, les 28 membres titulaires de chacun des deux groupes disposeraient de 10 membres adjoints pour se faire remplacer, il serait raisonnable de prévoir le même nombre de membres adjoints employeurs et travailleurs dans les dispositions provisoires. À cette fin, il conviendrait d'adopter:
 - a) un amendement à l'article 55 (2) du Règlement de la Conférence pour porter de 19 à 24 le nombre de membres adjoints du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs, respectivement, amendement qui serait incorporé dans la résolution invitant le Conseil d'administration à adopter les dispositions provisoires;
 - b) une décision par laquelle le Conseil d'administration approuverait les incidences financières découlant de l'élection de 5 membres adjoints supplémentaires pour chacun des deux groupes, étant donné que, en vertu du paragraphe 1.5.5 du Règlement du Conseil d'administration, leurs frais de voyage et de séjour seraient à la charge de l'OIT. Ces frais représenteraient environ 85 440 dollars des États-Unis (dollars É.-U.) par session.

Au cours des consultations, le groupe des travailleurs a déclaré qu'il n'appuierait les dispositions provisoires que si le groupe des employeurs et lui-même étaient dotés de membres adjoints supplémentaires.

24. L'option proposée ne déboucherait pas sur la création de deux catégories distinctes de membres adjoints au sein du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs – ceux qui auraient le droit de vote et ceux qui ne l'auraient pas. Comme à l'heure actuelle, ces groupes continueraient d'élire 14 membres titulaires et 19 (ou 24) membres adjoints. Au moment du vote, il leur appartiendrait de déterminer de manière autonome lesquels de ces 19 (ou

24) membres adjoints feraient partie des 14 autorisés à voter, tout en ayant à l'esprit que certains des membres adjoints peuvent déjà voter ou exercer d'autres droits à la place de membres titulaires absents.

25. Ainsi qu'indiqué précédemment, l'option ne prévoit pas la suppression de la catégorie des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. En outre, le statut de membre titulaire ne pourrait pas être attribué aux membres adjoints, directement ou indirectement. La distinction entre les membres titulaires et les membres adjoints serait maintenue au moment des élections du Conseil d'administration et pendant toute la durée de son mandat (trois ans). Cette distinction demeurerait nécessaire étant donné que les membres titulaires sont les seuls à avoir le droit d'être élus au bureau du Conseil d'administration, conformément à l'article 7 (7), de la Constitution, ainsi que le droit de formuler une demande écrite aux fins de la tenue d'une session spéciale au titre de l'article 7 (8). De fait, ces deux dispositions renvoient aux représentants à titre individuel (et donc aux «personnes» visées à l'article 7 (1)), plutôt qu'au Conseil d'administration en tant qu'organe.
26. En ce qui concerne la faisabilité juridique, il convient de rappeler que la catégorie des membres adjoints n'est pas prévue par la Constitution. L'article 7 fait mention de 56 personnes – à savoir les membres titulaires – et de suppléants éventuels. L'élection de membres adjoints par la Conférence et la participation de ces personnes aux travaux du Conseil d'administration sont régies par les règlements respectifs de ces organes, qui peuvent être modifiés, le cas échéant. Ainsi, la démarche proposée aurait pour fondement juridique une décision spéciale par laquelle les membres titulaires s'engageraient à associer pleinement les membres adjoints à la prise des décisions du Conseil en leur accordant le droit de vote ainsi que d'autres droits. En outre:
 - a) les dispositions seraient fondées sur une résolution adoptée à l'unanimité/par consensus par la Conférence, qui contiendrait un appel à agir de toute urgence; d'un point de vue strictement juridique, si les décisions que doivent prendre la Conférence et le Conseil d'administration étaient adoptées par consensus (et non à l'unanimité), le soutien sans réserve des mandants tripartites serait nécessaire pour donner suite à la proposition en toute confiance;
 - b) les dispositions seraient mises en œuvre par une décision adoptée à l'unanimité/par consensus par le Conseil d'administration en réponse à l'appel urgent lancé par la Conférence. Il est proposé que les membres titulaires nouvellement élus réaffirment, après leur élection, leur soutien aux dispositions provisoires et leur volonté d'associer pleinement les membres adjoints à la prise de décisions. Cela démontrerait une fois encore que les membres adjoints tiennent leur droit de vote et les autres droits considérés non pas de la Constitution, mais d'une décision relevant du pouvoir discrétionnaire des membres titulaires;
 - c) la Conférence et le Conseil d'administration useraient des pouvoirs qui leur sont dévolus par la Constitution pour formuler les règles de leur fonctionnement (articles 7 (8) et 17 (1) de la Constitution, respectivement).
27. Les dispositions provisoires prévues dans le cadre de cette option répondent à l'évolution progressive que le statut, le rôle et les responsabilités des membres adjoints du Conseil d'administration ont connue au fil des ans.
28. La fonction de membre adjoint, en tant que catégorie distincte de celle des membres titulaires et des suppléants, a été instituée par la Conférence en 1921 puis consacrée par le Conseil d'administration en 1923 afin de permettre une plus large participation aux travaux du Conseil

d'administration, en particulier au profit des membres issus de pays non européens. Cette motivation a joué un rôle décisif dans l'institutionnalisation du groupe des membres adjoints, en tant que catégorie distincte de membres du Conseil d'administration ¹⁰.

29. En juin 1951, la Conférence a décidé que le collège électoral gouvernemental élirait ses membres adjoints, et non plus uniquement ses membres titulaires (dans la pratique, les membres adjoints du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs étaient déjà élus à chaque élection du Conseil d'administration) ¹¹. L'élection des membres adjoints par la Conférence a marqué une avancée considérable en ce qu'elle a conféré à ces membres la même légitimité institutionnelle qu'aux membres titulaires. Peu après, en mars 1952, le Conseil d'administration a décidé de modifier son Règlement afin que les membres adjoints puissent être désignés comme membres titulaires de ses commissions, le but étant de disposer de suffisamment de membres pour pouvoir faire fonctionner simultanément les commissions ¹². La mise en œuvre de l'option proposée constituerait donc une avancée supplémentaire dans ce processus, qui n'a progressé que grâce à des amendements aux règlements respectifs de la Conférence et du Conseil d'administration, sans qu'un amendement formel soit apporté à la Constitution.
30. Depuis la création de l'Organisation, l'article 7 (1) de la Constitution fixe la composition du Conseil d'administration sans entrer dans le détail, et les 56 personnes visées par cet article sont qualifiées de membres titulaires du Conseil d'administration dans les règlements respectifs du Conseil et de la Conférence. Depuis les années 1950, tous les membres adjoints se voient attribuer leur mandat directement par la Conférence, comme les membres titulaires. La création de la catégorie des membres adjoints et son institutionnalisation en tant que catégorie distincte de membres du Conseil d'administration ont permis d'accroître considérablement le nombre de mandants de l'OIT associés aux décisions prises par le Conseil d'administration au fil des ans et en ont amélioré la représentativité. Les membres adjoints ont participé pleinement aux délibérations du Conseil et joué un rôle dans la prise de décisions, notamment en se joignant au consensus ¹³ ou en y faisant obstacle, ou encore en assumant les fonctions de membres titulaires des anciennes commissions du Conseil d'administration. Ils constituent désormais une deuxième catégorie de membres du Conseil d'administration auxquels certains droits sont associés, indépendamment des membres titulaires. Cette

¹⁰ Résolutions concernant la composition du Conseil d'administration, présentées par la Commission de proposition, Conférence internationale du Travail, troisième session, 1921, 863; voir également Procès-verbaux de la 17^e session du Conseil d'administration, 71, et Procès-verbaux de la 18^e session du Conseil d'administration, 37.

¹¹ À sa 34^e session (1951), la Conférence a adopté le rapport de la Commission du Règlement; voir Conférence internationale du Travail, Compte rendu des travaux, 255.

¹² Voir Procès-verbaux de la 118^e session du Conseil d'administration (mars 1952), 41, 112.

¹³ L'existence du consensus est régulièrement vérifiée auprès de l'ensemble des membres du Conseil d'administration sans qu'il soit fait de distinction entre les membres titulaires et les membres adjoints. De fait, ce mode de fonctionnement a été codifié dans les «dispositions et règles de procédure spéciales» adoptées pour les réunions que le Conseil d'administration a tenues en ligne pendant la pandémie de Covid-19 aux fins de l'adoption par correspondance des décisions (voir le paragr. 27 a) des dispositions et règles de procédure spéciales de novembre 2020 et le paragr. 27 a) de l'annexe des dispositions spéciales de mars 2021). La capacité des membres adjoints de bloquer le consensus est mise en évidence également dans les procès-verbaux de la 340^e session (octobre-novembre 2020), paragr. 246 et 254. Dans le passé, il était fréquent que le Conseil d'administration mette aux voix une série de questions ordinaires telles que l'ordre du jour de la Conférence, les dispositions applicables aux conférences régionales, les accords passés avec d'autres organisations internationales, l'établissement de relations consultatives avec les ONG et l'adoption des rapports de ses commissions. Ces votes avaient lieu soit en séance plénière soit au sein des commissions; par exemple, le Comité des commissions d'industrie a régulièrement procédé à des votes (11 votes de 1954 à 1957, 50 votes de 1957 à 1960, 11 votes de 1960 à 1963 et 13 votes de 1963 à 1966). De même, la Commission du programme, du budget et de l'administration a procédé à 9 votes pendant la période 1957-1960 et à 5 votes pendant la période 1960-1963.

évolution importante de la composition et du fonctionnement du Conseil d'administration s'est produite sans qu'un amendement formel à la Constitution ait été adopté à cette fin ¹⁴. Elle fait peut-être partie des événements inévitables dans la vie institutionnelle de toute organisation internationale, et témoigne sans aucun doute de l'adaptabilité dont une organisation internationale doit faire preuve pour évoluer en tant qu'institution.

31. Les dispositions proposées sont également inspirées d'une série de mesures provisoires que l'Organisation a adoptées en 1995 pour accroître le nombre de membres adjoints de façon à ce que la composition du Conseil d'administration se rapproche le plus possible du nombre total de sièges prévu par l'Instrument d'amendement de 1986. Cette décision a été prise en raison de la lenteur des progrès réalisés dans la ratification de cet instrument ¹⁵.
32. La seconde composante de l'option, à savoir la soumission à l'approbation de la Conférence de la nomination du Directeur général ou de la Directrice générale par le Conseil d'administration, correspond à la version révisée de l'article 8 (1) figurant dans l'Instrument d'amendement de 1986. Les travaux préparatoires montrent que la révision de cet article est inspirée d'appels lancés par certains États Membres qui voulaient une élection par la Conférence et non par le Conseil, selon eux moins représentatif. Si cette procédure devait être appliquée en attendant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986, un amendement correspondant devrait être apporté aux Règles applicables à l'élection du Directeur général du BIT.
33. Quant à la question de savoir si la soumission envisagée serait constitutionnelle en l'absence d'un amendement formel à la Constitution, il est utile d'examiner l'intention motivant l'amendement à l'article 8 (1) de la Constitution qui est proposé dans l'Instrument de 1986. L'amendement proposé n'a aucune incidence sur le fond des dispositions de l'article 8 régissant la nomination du Directeur général ou de la Directrice générale par le Conseil d'administration et l'exercice de ses fonctions, étant entendu que la personne ainsi nommée «recevra ses instructions du Conseil d'administration». Il vise simplement à ajouter une disposition prévoyant que cette nomination sera soumise à l'approbation de la Conférence. Au cours des négociations relatives à l'Instrument d'amendement de 1986, aucun des mandants n'avait nié la nécessité que le Directeur général ou la Directrice générale ait la confiance du Conseil d'administration, avec lequel il ou elle a des échanges plus suivis qu'avec la Conférence, qui ne se réunit qu'une fois par an. Un accord a été trouvé sur une proposition consistant à: i) réaffirmer que, conformément à l'article 8 de la Constitution, le Directeur général ou la Directrice générale serait nommé(e) par le Conseil d'administration, duquel il ou elle recevrait ses instructions et vis-à-vis duquel il ou elle serait principalement responsable; ii) compléter ces dispositions par «une procédure constitutionnelle supplémentaire aux termes de laquelle le Conseil d'administration devrait soumettre cette désignation à l'approbation de la

¹⁴ Lorsque la Conférence a adopté un amendement à la Constitution visant à accroître le nombre de personnes qui composent le Conseil d'administration au sens de l'article 7, paragr. 1, la question de la formalisation du statut des membres adjoints par la Constitution n'a pas été traitée. Au contraire, il a été considéré que le statut et le rôle des membres adjoints relevaient des règlements respectifs du Conseil d'administration et de la Conférence. Ainsi, à la 36^e session (1953) de la Conférence, dans le cadre des discussions consacrées à un projet d'instrument d'amendement à la Constitution visant à accroître le nombre de membres du Conseil d'administration, des préoccupations ont été exprimées quant au rôle joué par les «membres adjoints» au sein du Conseil d'administration. Certains gouvernements ont déclaré qu'ils s'abstiendraient de voter en faveur de la modification proposée «à moins qu'un accord tendant à une réduction du nombre des membres adjoints ne soit réalisé». La majorité des membres de la Commission a rejeté cette proposition, estimant que la question des membres adjoints «[était] du ressort du Conseil d'administration», «étant donné qu'elle n'est pas traitée dans le texte même de la Constitution, mais uniquement dans les règlements»; voir Compte rendu des travaux, [Annexe XI: Composition du Conseil d'administration](#).

¹⁵ La Conférence a adopté la recommandation de la Commission du Règlement; voir [Rapport de la Commission du Règlement](#), 82^e session, 1995, 11/1.

Conférence»¹⁶. Le Conseiller juridique de l'époque avait estimé que la question de la nécessité d'un amendement constitutionnel restait ouverte, mais avait précisé, «afin d'éliminer toute ambiguïté, [que] le texte proposé [...] pourrait être interprété comme nécessitant un amendement à la Constitution»¹⁷. C'est donc dans un souci de clarté juridique, et pour réaffirmer l'autorité constitutionnelle du Conseil d'administration, que l'amendement à l'article 8 a été proposé. Cela étant, déjà à l'époque, il semblait possible d'atteindre le même objectif sans amendement constitutionnel. Tel est le but recherché à travers l'option à l'examen, qui n'enlèverait rien à l'autorité constitutionnelle du Conseil d'administration à l'égard du Directeur général ou de la Directrice générale. Dans l'hypothèse improbable où la Conférence n'approuverait pas la nomination proposée, la question serait renvoyée devant le Conseil d'administration pour qu'il décide de la suite à y donner.

34. Pour résumer, il est rappelé que les dispositions qui seraient prises dans le cadre de cette option auraient un caractère temporaire, tant sur le plan juridique que sur le plan politique. Du point de vue juridique, elles seraient temporaires parce que l'octroi de droits, dont le droit de vote, aux membres adjoints par les membres titulaires serait limité à la durée du mandat du Conseil d'administration et devrait être renouvelé à chaque élection du Conseil. Du point de vue politique, l'hypothèse est que l'Instrument d'amendement de 1986 entrera en vigueur dans un avenir prévisible et remplacera définitivement toutes les dispositions provisoires, celles de 1995 aussi bien que celles qui ont été proposées ultérieurement. En toute logique, ce caractère temporaire voudrait que les clauses du Règlement du Conseil d'administration qui sont incompatibles avec les dispositions provisoires soient suspendues plutôt que modifiées de manière formelle. Si les mandants préféraient toutefois un amendement à une suspension, cet amendement ne pourrait être apporté que sur décision du Conseil d'administration. Comme il a déjà été souligné, deux amendements seraient de toute façon nécessaires: un amendement à l'article 55 (2) du Règlement de la Conférence à l'effet d'accroître le nombre de membres adjoints des groupes des employeurs et des travailleurs, et un amendement aux Règles applicables à la nomination du Directeur général du BIT qui sont exposées à l'Annexe III du Recueil de règles applicables au Conseil d'administration. Il serait également utile d'inclure dans la Note introductive au Règlement un court paragraphe expliquant les raisons de l'octroi du droit de vote et d'autres droits aux membres adjoints et le processus suivi pour ce faire.
35. Dans l'éventualité où le Conseil d'administration déciderait de mettre en œuvre à un moment donné les dispositions provisoires prévues dans le cadre de cette option, diverses mesures devraient être prises. En particulier, le Conseil d'administration devrait soumettre à la Conférence un projet de résolution dans lequel celle-ci i) appellerait le Conseil à envisager d'adopter dès que possible les dispositions provisoires concernées et ii) déciderait de modifier l'article 55 (2) du Règlement de la Conférence. L'examen de cette résolution ne nécessiterait pas l'inscription d'une question spécifique à l'ordre du jour de la Conférence¹⁸. Le Conseil d'administration devrait, à la même séance, approuver les conséquences financières de la nomination de dix membres adjoints supplémentaires. Si la résolution est adoptée par la Conférence, les collèges électoraux des employeurs et des travailleurs devraient se réunir aussitôt pour élire chacun cinq membres adjoints additionnels. Ensuite, le Conseil d'administration devrait: i) décider d'accorder, pour une période déterminée, le droit de vote et d'autres droits aux 56 membres adjoints et décider que la nomination du Directeur général ou de la Directrice générale par le Conseil doit être soumise à l'approbation de la Conférence;

¹⁶ Rapport de la 3^e session du Groupe de travail sur la structure, 28 avril – 3 mai 1975, 33.

¹⁷ Rapport de la 3^e session du Groupe de travail sur la structure, 23.

¹⁸ GB.350/PV, paragr. 300.

ii) suspendre les clauses incompatibles avec les nouvelles dispositions adoptées pour la même période; et iii) demander au Directeur général de préparer des projets d'amendement aux Règles applicables à la nomination du Directeur général du BIT.

B. Augmentation du nombre de membres titulaires du Conseil d'administration au moyen d'un nouvel amendement à la Constitution

- 36.** Cette seconde option consiste à modifier formellement deux dispositions de la Constitution: l'article 7 (1) afin de porter à 112 le nombre de membres du Conseil d'administration (56 personnes représentant les gouvernements, 28 les employeurs et 28 les travailleurs); et l'article 8 (1) afin de stipuler que la nomination du Directeur général ou de la Directrice générale par le Conseil d'administration est soumise à l'approbation de la Conférence.
- 37.** Sur le plan procédural, les amendements seraient apportés selon les modalités prévues à l'article 36 de la Constitution et aux articles 66-67 du Règlement de la Conférence, en suivant les étapes suivantes:
 - a) inscription par le Conseil d'administration à l'ordre du jour de la Conférence des projets d'amendement au moins quatre mois avant l'ouverture de la session à laquelle la Conférence sera appelée à les examiner;
 - b) soumission à la Conférence des projets d'amendement préparés par le Bureau conformément à la décision du Conseil d'administration désignant l'objet des amendements proposés, y compris les dispositions de la Constitution concernées;
 - c) renvoi par la Conférence des projets d'amendement préparés par le Bureau à une commission (la Commission des affaires générales, selon toute probabilité) chargée de lui faire rapport;
 - d) renvoi des projets d'amendement adoptés par ladite commission devant le Comité de rédaction de la Conférence, qui les rassemblera dans un instrument d'amendement et les approuvera formellement;
 - e) adoption séparée par la Conférence de chaque amendement par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés;
 - f) vote final sur l'adoption du projet d'instrument d'amendement, conformément aux dispositions de l'article 36 de la Constitution, qui requiert la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés.
- 38.** Un amendement à la Constitution éliminerait la distinction entre les membres titulaires et les membres adjoints pour le groupe gouvernemental, qui devrait donc élire 46 membres titulaires (56 moins les 10 membres permanents). La catégorie des membres adjoints n'existerait que pour les groupes des employeurs et des travailleurs, dont chacun compterait dix membres adjoints. L'amendement à la Constitution ne ferait pas disparaître les dix sièges non électifs.
- 39.** Le nombre de membres titulaires du Conseil d'administration a été revu à la hausse à quatre reprises par la voie d'amendements à la Constitution adoptés par la Conférence et ratifiés à la majorité qualifiée des États Membres ¹⁹. Un instrument a ainsi été adopté en 1922 pour porter

¹⁹ Aux termes de l'article 36 de la Constitution, les amendements à la Constitution sont adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents et entrent en vigueur lorsqu'ils ont été ratifiés ou acceptés par

le nombre de membres titulaires de 24 à 32 (16-8-8); le nombre de membres titulaires a ensuite été porté à 40 en 1953 (20-10-10), à 48 en 1962 (24-12-12) et à 56 en 1972 (28-14-14). Au fil de l'augmentation progressive du nombre de membres de l'Organisation, chacun des amendements successivement adoptés a ajouté 8 membres titulaires (soit 4 pour le groupe gouvernemental, 2 pour le groupe des employeurs et 2 pour le groupe des travailleurs). Un nouvel amendement à la Constitution visant à doubler le nombre de membres du Conseil d'administration en le faisant passer de 56 à 112 marquerait l'augmentation la plus importante depuis la création de l'OIT.

40. L'adoption d'un nouvel instrument d'amendement à la Constitution semblerait être la méthode la plus évidente et la plus indiquée pour doubler le nombre de membres du Conseil d'administration, qui passerait ainsi de 56 à 112, et reconnaître le droit de vote et d'autres droits à ses 112 membres et non plus seulement à 56. Elle s'inscrirait dans le prolongement des précédents par lesquels l'article 7 (1) de la Constitution a été amendé pour améliorer la représentativité du Conseil d'administration. Cette option serait simple sur le plan juridique, pleinement conforme à la procédure prévue à l'article 36 de la Constitution et aux articles 66 et 67 du Règlement de la Conférence et, partant, aurait peu de risque d'être contestée pour des motifs constitutionnels ou procéduraux.
41. Selon l'article 36, l'instrument entrerait en vigueur lorsqu'il aurait été ratifié par les deux tiers des Membres de l'Organisation, y compris cinq des dix Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Néanmoins, quelle que soit l'efficacité des travaux préparatoires et quand bien même le nouvel amendement à la Constitution serait adopté par consensus, il s'écoulerait inévitablement plusieurs années avant que celui-ci entre en vigueur. En effet, si les amendements de 1953, de 1962 et de 1972 sont entrés en vigueur entre un an et deux ans et demi seulement après avoir été adoptés, le dernier amendement constitutionnel, sur l'abrogation de conventions dépassées, est entré en vigueur dix-huit ans après son adoption.
42. Le nouvel instrument d'amendement proposé pourrait contenir une disposition finale prévoyant qu'il sera supplanté par l'Instrument de 1986 dès que celui-ci sera entré en vigueur. Le nouvel instrument se trouvera alors fermé à toute nouvelle ratification ou acceptation s'il n'est pas encore entré en vigueur, ou cessera de produire un quelconque effet juridique s'il est déjà entré en vigueur.
43. L'amendement à la Constitution serait assorti d'amendements corrélatifs aux règlements de la Conférence et du Conseil d'administration. Les conséquences financières (frais de voyage et de séjour des dix membres supplémentaires des deux groupes non gouvernementaux) seraient les mêmes que dans le cadre de la première option (environ 85 440 dollars É.-U. par session).
44. En ce qui concerne le calendrier possible de mise en œuvre, l'adoption du projet de nouvel amendement à la Constitution, y compris les amendements corrélatifs au Règlement de la Conférence, ne devrait pas donner lieu à controverse, mais il conviendrait de tenir compte de deux autres aspects, qui concernent l'inscription du projet à l'ordre du jour de la Conférence et les délais à respecter. Tout d'abord, selon l'article 5.1.1. de son Règlement, le Conseil d'administration doit tenir deux discussions avant de pouvoir décider d'inscrire une question à l'ordre du jour d'une session de la Conférence, sauf assentiment unanime des membres présents. Ensuite, en vertu de l'article 66 (1) du Règlement de la Conférence, l'inscription à

les deux tiers des Membres de l'Organisation comprenant cinq des dix Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable.

l'ordre du jour doit être décidée au moins quatre mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle les amendements à la Constitution doivent être examinés.

► Conclusions

45. Compte tenu des difficultés persistantes entourant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986, le présent document propose deux autres options pour parvenir à la mise en œuvre d'une partie, mais non de la totalité, des dispositions prévues par cet instrument, en attendant que celui-ci entre en vigueur. L'une des composantes clés de l'Instrument d'amendement de 1986, à savoir l'élimination des dix sièges non électifs, demeurerait absente de ces deux options, mais l'une et l'autre permettraient de doubler le nombre des membres du Conseil d'administration qui sont investis de pouvoirs décisionnels (en le portant de 56 à 112).
46. Le Bureau a examiné en détail les différents aspects de ces options et s'est efforcé de répondre pleinement aux questions soulevées. Les deux options sont soumises au Conseil d'administration pour décision. Les deux séries de consultations tripartites n'ayant pas été concluantes, le Bureau propose également que le Conseil d'administration reprenne l'examen de la question à une session ultérieure. En tout état de cause, le Conseil d'administration est invité à demander au Directeur général de continuer à promouvoir la ratification de l'Instrument d'amendement de 1986, qui demeure à l'heure actuelle la seule voie recueillant l'adhésion générale.

► Projet de décision

47. Le Conseil d'administration demande au Directeur général:

- a) de continuer à utiliser tous les moyens en son pouvoir pour parvenir à l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1986;

Option 1

- b) d'élaborer, en attendant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986, et de lui communiquer pour plus ample examen et décision à sa 353^e session (mars 2025) une proposition visant à accorder le droit de vote et d'autres droits aux membres adjoints du Conseil d'administration et à soumettre la nomination du Directeur général ou de la Directrice générale par le Conseil à l'approbation de la Conférence internationale du Travail, en vue de la présentation éventuelle d'un projet de résolution à la 113^e session (2025) de la Conférence.

Option 2

- b) d'élaborer, en attendant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986, et de lui communiquer pour plus ample examen et décision à sa 353^e session (mars 2025) une proposition relative à un nouvel amendement constitutionnel visant à porter de 56 à 112 le nombre de membres du Conseil d'administration et à soumettre la nomination du Directeur général ou de la Directrice générale à

l'approbation de la Conférence internationale du Travail, pour inscription éventuelle à l'ordre du jour de la 114^e session (2026) de la Conférence.

Option 3

- b) de poursuivre, en attendant l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986, les consultations avec les mandants tripartites en vue de la reprise, à une session ultérieure du Conseil d'administration, de l'examen des autres options envisageables pour progresser vers une pleine participation, démocratique et sur un pied d'égalité, des mandants à la gouvernance tripartite de l'OIT, y compris les deux autres options présentées aux paragraphes 19 à 44 du document GB.352/INS/7.**