

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 (GB.353/INS/6)

Complément d'information

Le 12 mars 2025, alors que le Conseil d'administration examinait la question de la démocratisation de la gouvernance de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le point sur l'état d'avancement de la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, 1986 (GB.353/INS/6), des membres du Conseil ont posé plusieurs questions, mais le Bureau n'a pas été en mesure de répondre à toutes, faute de temps. La présente note fournit un complément d'information sur les principaux points de droit que soulèvent, de l'avis du Bureau, les questions restées en suspens.

1. Le nombre de Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, tel qu'établi dans la Constitution, et la nomination des dix personnes visées à l'article article 7 (2) de la Constitution

L'article 7 (1) de la Constitution indique que le Conseil d'administration est composé de «cinquante-six personnes», dont 28 représentent les gouvernements, 14 représentent les employeurs et 14 représentent les travailleurs. L'article 7 (2) précise que, sur les 28 personnes représentant les gouvernements, «dix seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et dix-huit seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des dix Membres susmentionnés» (c'est nous qui soulignons)¹. Aux termes de l'article 7 (3), le Conseil d'administration «déterminera, chaque fois qu'il y aura lieu, quels sont les Membres [de l'Organisation] ayant l'importance industrielle la plus considérable» (c'est nous qui soulignons). L'article 36 dispose que les amendements à la Constitution «entreront en vigueur lorsqu'ils auront été ratifiés ou acceptés par les deux tiers des Membres de l'Organisation comprenant cinq des dix Membres représentés au Conseil d'administration en qualité de Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 7 de la [...] Constitution» (c'est nous qui soulignons).

Les dispositions précitées confirment clairement que, selon la Constitution, le Conseil d'administration compte obligatoirement dix États Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, dont chacun a droit à un siège de membre titulaire. Il ne serait donc pas possible, sauf à amender la Constitution, d'adopter un système dans le cadre duquel les dix sièges non électifs seraient pourvus par des gouvernements autres que ceux des dix Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable.

La référence à des «personnes» figurant à l'article 7 de la Constitution s'explique par le fait que la qualité de membre du Conseil d'administration était initialement attribuée à un individu de manière nominative, non seulement pour les employeurs et les travailleurs, mais aussi pour les

¹ Voir également l'article 54 (1) du Règlement de la Conférence, qui se lit comme suit: «Le collège électoral gouvernemental est composé des délégués gouvernementaux de tous les Membres, à l'exception de ceux des 10 Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, sous réserve des dispositions de l'article 13, paragraphe 4, de la Constitution et de la partie 8 du présent Règlement» (c'est nous qui soulignons).

gouvernements². Un membre gouvernemental était donc la personne que le gouvernement désignerait comme son délégué au Conseil d'administration. Au fil du temps, ce sont les gouvernements en tant que tels, représentés par leur délégué titulaire ou un éventuel suppléant, qui sont devenus de fait les membres du Conseil d'administration. Cette évolution transparaît de la façon dont les orateurs sont désignés dans les procès-verbaux des séances du Conseil d'administration. Jusqu'en 1975, les procès-verbaux désignaient les orateurs uniquement par leur nom sans mentionner le gouvernement qui les avait nommés. Puis, de 1975 à 2001, les procès-verbaux indiquaient le nom du représentant et son gouvernement. Depuis novembre 2001, ils ne mentionnent plus que le gouvernement («Un représentant du gouvernement de [...]»). En 2021, il a été pris acte de ce changement dans le nouveau Règlement de la Conférence, dont l'article 54 (3) dispose que le collège électoral gouvernemental élit des «Membres dont les gouvernements seront des membres gouvernementaux titulaires du Conseil d'administration».

2. Le concept de «Membre ayant l'importance industrielle la plus considérable» tel qu'il s'entend de nos jours à l'OIT

Comme il était indiqué dans la note diffusée le 13 janvier 2025, la Constitution établit la catégorie et le nombre des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable mais ne définit pas ce concept. Elle dépeint succinctement le processus de détermination de ces Membres, dans des termes généraux: i) le Conseil d'administration procède à cette détermination «chaque fois qu'il y aura lieu»; ii) il prend sa décision après examen, par un comité impartial, de toutes les questions relatives à la désignation des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable (voir l'article 7 (3) de la Constitution). La Constitution charge le Conseil d'administration d'établir des règles, qui ont été adoptées en 1948. En adoptant ces règles – actuellement inscrites à l'article 1.3 de son Règlement – le Conseil d'administration a décidé de ne pas préciser comment les critères applicables devaient être fixés ou s'ils pouvaient être modifiés d'une désignation à l'autre. Cette approche visait à ménager une certaine «souplesse» dans la procédure en conférant un pouvoir discrétionnaire au bureau du Conseil d'administration et au comité impartial. Ainsi, les critères sont déterminés de novo à chaque réexamen de la liste des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable.

Le cadre constitutionnel et réglementaire a été conçu de façon à ce que le concept de Membre ayant l'importance industrielle la plus considérable puisse être appliqué avec le degré de souplesse requise, au moyen d'un processus qui offre les garanties nécessaires et permette à la Conférence de prendre la décision finale³. Jusqu'à présent, chaque fois qu'un processus de désignation a été mené depuis 1946, le comité impartial concerné a souligné que la détermination des Membres en question reposait fondamentalement sur des critères économiques. Certains des comités ont expressément estimé que leur mission était d'évaluer l'importance économique des États Membres.

² En 1919, dans le cadre des [travaux préparatoires de la Constitution de l'OIT](#), la Commission de la législation internationale du Travail avait tout d'abord examiné une proposition britannique qui contenait une version différente de l'article 7. Dans cette version, le terme «membres» avait été initialement utilisé au lieu de «personnes» et, à la place de l'expression «Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable», on trouvait «les Hautes Parties Contractantes dont l'importance industrielle est la plus considérable». La Commission a ensuite révisé l'expression «Hautes Parties Contractantes» pour préciser que les États en question étaient, de fait, Membres de l'Organisation. Or, par suite de cette révision, le terme «membres» revenait deux fois dans la même phrase de l'article 7. Pour éviter cette redondance, la Commission a remplacé la première occurrence de «membres» par «personnes».

³ Tout Membre peut former un appel contre la décision du Conseil d'administration et cet appel est tranché par la Conférence; l'appel ne suspend pas l'application de la décision du Conseil d'administration (article 7 (3) de la Constitution de l'OIT). La Conférence décide à la majorité simple. À ce jour, pareil appel n'a jamais été formé.

3. Possibilité pour le Conseil d'administration d'adopter un amendement constitutionnel sans l'accord des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable

Ainsi qu'il est dit à l'article 36 de la Constitution, les amendements à celle-ci sont adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents et entreront en vigueur lorsqu'ils auront été ratifiés ou acceptés par les deux tiers des Membres de l'Organisation comprenant cinq des dix Membres représentés au Conseil d'administration en qualité de Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Conformément à l'article 66 du Règlement de la Conférence, le Conseil d'administration décide de l'inscription des amendements constitutionnels proposés à l'ordre du jour de la Conférence et définit la ou les questions faisant l'objet des amendements proposés.

En conséquence, le Conseil d'administration n'a pas le pouvoir d'adopter lui-même un amendement constitutionnel; seule la Conférence est investie d'un tel pouvoir. Une décision du Conseil d'administration en ce sens n'aurait donc aucune validité juridique. Le Conseil d'administration n'en a pas moins un rôle fondamental à jouer en engageant la procédure d'amendement et en délimitant son objet, puisqu'il a le pouvoir d'inscrire une proposition d'amendement constitutionnel à l'ordre du jour de la Conférence et de définir la portée de l'amendement proposé. Ensuite, si un amendement constitutionnel peut être adopté par la Conférence sans recueillir obligatoirement les votes favorables des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, il ne pourra toutefois pas entrer en vigueur s'il n'est pas ratifié ou accepté par cinq de ces Membres.

4. Soumission, par le Conseil d'administration ou la Conférence internationale du Travail, d'une difficulté à l'appréciation de la Cour internationale de Justice

Sur le plan juridique, deux dispositions fondent l'OIT à renvoyer une question devant la Cour internationale de Justice (CIJ): la première est l'article 37 (1) de la Constitution, et la seconde est l'article IX (2) de l'Accord conclu entre les Nations Unies et l'OIT en 1946 (également dénommé «l'accord régissant les relations entre l'ONU et l'OIT»). L'article 37 (1) de la Constitution prévoit que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Constitution ou d'une convention internationale du travail seront soumises à l'appréciation de la CIJ. L'article IX (2) de l'accord régissant les relations entre l'ONU et l'OIT autorise l'OIT à solliciter la fonction consultative de la CIJ. La Conférence ou le Conseil d'administration, en vertu de l'autorisation que lui a donnée la Conférence en 1949, peuvent demander un avis consultatif sur une question juridique se posant dans le cadre des activités de l'Organisation.

Pour que la CIJ ait compétence, elle doit, tout d'abord, être saisie d'une question directement liée aux activités de l'organisation requérante. Cette condition ne poserait pas problème si le Conseil d'administration ou la Conférence devait formuler une question découlant d'une difficulté relative à l'interprétation de la Constitution, comme prévu à l'article 37 (1) de celle-ci. La deuxième condition est que la question posée soit de nature juridique. Il est à noter que, si elle le juge approprié, la CIJ peut reformuler ou interpréter la question pour rendre son avis. Cela étant, en l'état actuel des choses, il reste difficile de savoir quelle question ou difficulté de cette nature pourrait être portée devant la CIJ.

5. Possibilité de modifier fondamentalement la Constitution si la majorité des Membres considère qu'elle ne sert plus son objectif

Les actes constitutifs des organisations internationales sont des traités d'un type particulier, étant donné que leur objet est de créer des sujets de droit nouveaux ⁴. La constitution d'une

⁴ CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *C.I.J. Recueil 1996 (I)*, paragr. 19.

organisation internationale établit une entité de droit international permanente et l'architecture juridique requise en conséquence. Partant, comme les constitutions nationales, les actes constitutifs des organisations internationales subordonnent souvent la modification de leurs dispositions à des conditions strictes et à des procédures particulières. Cela témoigne du caractère permanent des organisations internationales et du besoin de stabilité et de prévisibilité qui en découle, ainsi que du fait que, une fois entrés en vigueur, les amendements lieront tous les membres de l'organisation, y compris ceux qui n'ont pas approuvé leur adoption ou ne les ont pas ratifiés. La Constitution de l'OIT ne peut être amendée que selon les modalités prévues en son article 36 (voir le point 3 ci-dessus).

Il est rappelé que l'article 36, dans sa version amendée figurant dans l'[Instrument d'amendement de 1986](#), prévoit des protections importantes en cas de modification de clauses essentielles pour l'identité institutionnelle, la structure et le fonctionnement de l'Organisation, c'est-à-dire lorsque l'amendement envisagé concerne: les objectifs fondamentaux de l'Organisation, sa structure permanente, la composition et les fonctions de ses organes collégiaux, la nomination et les responsabilités du Directeur général, les dispositions constitutionnelles relatives aux conventions et recommandations internationales du travail et les dispositions de l'article 36 de la Constitution. Une plus forte majorité est requise pour que ces clauses essentielles puissent être amendées: l'amendement doit recueillir les trois quarts des suffrages exprimés pour être adopté, et être ratifié ou accepté par les trois quarts des Membres pour entrer en vigueur.

Les amendements constitutionnels en vertu de l'article 36 peuvent porter sur n'importe laquelle ou lesquelles des parties de la Constitution. Cependant, tout amendement constitutionnel, aussi ambitieux soit-il, devra être adopté et entrer en vigueur conformément aux dispositions de la Constitution actuelle, et donc aux conditions fixées dans l'actuel article 36.

Le 17 mars 2025