

Conférence internationale du Travail, 100^e session, 2011

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

mettre au point une méthodologie pour la mesure des progrès accomplis dans l'application des conventions n^{os} 87 et 98, en tenant pleinement compte des commentaires de la commission.

10. En ce qui concerne **la pratique suivie lorsqu'elle exprime ses vues sur la signification de certaines dispositions des conventions**, la commission rappelle les éléments suivants qui sont pertinents. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Conseil d'administration⁹, la tâche de la commission consiste à évaluer la législation et la pratique nationales par rapport aux prescriptions des conventions internationales du travail. La commission souligne à cet égard l'importance des principes constamment suivis par le Conseil d'administration lors de la nomination des membres de la commission. Ceux-ci sont nommés à titre personnel et doivent être choisis sur la base de leur indépendance, de leur impartialité et de leur compétence. Les membres de la commission proviennent de toutes les régions du monde et possèdent une expérience directe des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. La commission demeure consciente du fait que son travail ne peut avoir de valeur que dans la mesure où elle demeure fidèle à ses principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. En outre, la commission a toujours considéré que sa mission se déroule dans le cadre d'un dialogue continu avec les gouvernements, renforcé par la contribution des organisations d'employeurs et de travailleurs.

11. À la lumière de ces éléments, la commission réitère l'approche fonctionnelle qui est la sienne s'agissant de son rôle lorsqu'elle examine la signification des dispositions des conventions. Bien que son mandat ne lui prescrive pas de donner des interprétations définitives des conventions, la commission doit examiner la portée juridique et la signification de certaines dispositions de ces conventions et exprimer ses vues, le cas échéant, pour remplir le mandat qui lui a été confié quant au contrôle de la mise en œuvre des conventions ratifiées. L'examen de la signification des dispositions des conventions fait nécessairement partie intégrante de sa fonction d'évaluation du champ d'application et de la mise en œuvre des conventions. L'application des conventions relevant du mandat de la commission, le Conseil d'administration a fait en sorte que la commission soit composée de personnes capables de remplir un tel mandat. La commission veille à ce que la compréhension des dispositions demeure constante et uniforme afin de guider tous les États Membres dans l'accomplissement de leurs obligations découlant de la ratification d'une convention.

12. En réponse à la demande de clarification **des méthodes suivies lorsqu'elle exprime ses vues sur la signification des dispositions des conventions**, la commission réaffirme qu'elle garde constamment à l'esprit toutes les différentes méthodes d'interprétation des traités reconnues par le droit international public et, en particulier, dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969. Plus particulièrement, la commission s'est toujours dûment attachée au sens des mots, dans leur contexte, à la lumière du but et de l'objet de la convention, comme prévu à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en prenant en considération de manière égale les deux versions authentiques des conventions de l'OIT – la version anglaise et la version française (article 33 de la Convention de Vienne). De plus, conformément aux articles 5 et 32 de la Convention de Vienne, la commission tient compte de la pratique de l'Organisation consistant à examiner les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la convention. Cet aspect revêt une importance particulière pour les conventions de l'OIT, eu égard à la nature tripartite de l'Organisation et au rôle que les mandants tripartites jouent dans l'action normative¹⁰.

13. En examinant ces questions, la commission a tenu compte des observations faites sur **l'opportunité d'une plus grande participation tripartite dans le contrôle de l'application des conventions internationales du travail**. Conformément à l'esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité qui prévaut dans les relations entre la commission et la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes, la commission s'est engagée dans un processus d'améliorations continues de ses méthodes de travail à la suite des commentaires de la Commission de la Conférence et, le cas échéant, se réfère au rapport de la Commission de la Conférence dans ses observations et demandes directes. Cependant, la commission estime qu'il serait dans l'intérêt des deux commissions de renforcer davantage cette relation, en créant des occasions supplémentaires pour un échange de vues plus approfondi sur les questions d'intérêt commun. Elle invite le Bureau à examiner les possibilités à cette fin. Elle note enfin que l'importance de renforcer la relation de complémentarité entre les deux commissions a également été discutée lors de sa séance spéciale avec les deux vice-présidents de la Commission de l'application des normes de la Conférence.

Relations avec la Commission de l'application des normes de la Conférence

14. Ainsi qu'elle vient de le souligner, l'esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité prévaut toujours dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes. La commission prend pleinement en considération les débats de la Commission de la Conférence, tant sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle que sur

⁹ La commission d'experts et la Commission de la Conférence ont été créées en 1926 par une résolution unique adoptée par la Conférence internationale du Travail (voir annexe VII, Compte rendu de la 8^e session de la Conférence internationale du Travail, 1926, vol. I). Les termes de référence de la commission d'experts ont été étendus par le Conseil d'administration en 1947 (voir Minutes de la 103^e session du Conseil d'administration (1947), annexe XII, paragr. 37).

¹⁰ Un exemple de cette approche se trouve dans l'observation générale de la commission sur l'application de la convention n^o 169, susmentionnée et qui est publiée à la partie II du présent rapport.

Peuples indigènes et tribaux

Observation générale

Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989

La commission a examiné les rapports détaillés sur l'application de la convention n° 169 depuis que cet instrument est entré en vigueur, en 1991. Elle note que, à ce jour, 22 pays ont ratifié la convention. Elle note également que l'une des questions qu'elle a le plus souvent examinée depuis l'adoption de la convention concerne l'«obligation de consulter».

La commission a pris note des commentaires formulés, en juin 2010, par la Commission de l'application des normes à la 99^e session de la Conférence internationale du Travail (CIT) sur ses propres commentaires concernant l'application de la convention n° 169 par un certain nombre d'Etats Membres et par les membres employeurs, à propos en particulier du sens et de la portée de «la consultation» telle que prévue par la convention. La commission estime qu'il est important, compte tenu du poids que revêt ce concept prévu par la convention, pour les peuples autochtones et tribaux, les gouvernements et les partenaires sociaux d'explicitier davantage la manière dont elle appréhende ce concept.

La commission d'experts a déclaré à plusieurs occasions que, bien que son mandat n'exige pas qu'elle formule des interprétations définitives de conventions de l'OIT, pour pouvoir accomplir sa fonction consistant à déterminer si les prescriptions des conventions sont respectées, il lui faut, le cas échéant, examiner et exprimer son avis sur la portée juridique et le sens des dispositions des conventions¹. Ce faisant, la commission s'est toujours dûment attachée au sens des mots, dans leur contexte à la lumière de son but et de son objet, comme prévu à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en prenant en considération de manière égale les deux versions faisant foi des conventions de l'OIT – la version anglaise et la version française (article 33 de la Convention de Vienne). De plus, conformément aux articles 5 et 32 de la Convention de Vienne, la commission tient compte de la pratique de l'Organisation consistant à examiner les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la convention. Cet aspect revêt une importance particulière pour les conventions de l'OIT, eu égard à la nature tripartite de l'Organisation et au rôle que les trois mandants jouent dans l'action normative.

En examinant cette question, la commission a pris spécialement note des commentaires formulés par les membres employeurs à la Commission de l'application des normes de la Conférence selon lesquels elle avait interprété le droit à la consultation dans un sens qui impose une exigence plus rigoureuse au gouvernement, allant au-delà de l'obligation prévue par la convention². Ces commentaires ont été formulés dans le contexte d'une demande faite par la présente commission dans un cas concernant l'application de la convention n° 169 par le gouvernement du Pérou, qui a été discuté par la Commission de la Conférence en juin 2010³.

Compte tenu de ce qui précède, la commission formule la présente observation générale dans le but de clarifier la manière dont elle appréhende le concept de «consultation», dans l'espoir que cette démarche se traduira par une meilleure application de la convention, notamment en ce qui concerne le droit en question. Cette observation générale fait suite à celle qu'elle a formulée en 2008. La commission note qu'au cours de la discussion générale de la Commission de la Conférence de juin 2009 le porte-parole des employeurs a déclaré que «les observations générales sur la sécurité sociale et les peuples indigènes et tribaux ne soulèvent pas de questions particulières et illustrent la bonne approche à suivre lors de la formulation d'observations générales afin qu'elles soient utiles et qu'elles contribuent à la mise en œuvre des conventions concernées»⁴.

D'une manière générale, la commission note qu'en raison de la nature tripartite de l'OIT la plupart des conventions de cette Organisation contiennent des dispositions spécifiques prévoyant une consultation entre les gouvernements et les représentants des employeurs et des travailleurs ou leurs organisations et les personnes concernées par les questions couvertes par ces conventions. La convention n° 169 ne fait pas figure d'exception à cet égard. Cependant, les dispositions de la convention n° 169 relatives à «la consultation» traitent spécifiquement de la consultation des peuples autochtones et

¹ Voir CIT, 63^e session, 1977, rapport III (Partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 32; CIT, 73^e session, 1987, rapport III (Partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 21; CIT, 77^e session, 1990, rapport III (Partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 7; CIT, 78^e session, 1991, rapport III (Partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 11 et 12.

² Voir CIT, 99^e session, 2010, *Compte rendu provisoire* n° 16, première partie, paragr. 54; deuxième partie, pp. 110 à 115.

³ *Ibid.*, deuxième partie, p. 114.

⁴ Voir CIT, 98^e session, 2009, *Compte rendu provisoire* n° 16, première partie, paragr. 50.