BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Conseil d'administration

316e session, Genève, 1-16 novembre 2012

GB.316/INS/5/4

Section institutionnelle

INS

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail à sa 101e session (2012)

Suivi de la décision prise par la Conférence internationale du Travail sur certaines questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes

Rapport sommaire des consultations tripartites informelles qui se sont tenues le 19 septembre 2012

Introduction

1. A sa 315e session (juin 2012), le Conseil d'administration:

   a) a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa 316e session (novembre 2012) la décision prise par la Conférence internationale du Travail de renvoyer au Conseil d'administration certaines questions issues du rapport de la Commission de l'application des normes, comme suit:

   – La commission note que des vues différentes ont été exprimées quant au fonctionnement de la commission concernant les rapports de la commission d'experts qui lui ont été soumis pour examen, comme indiqué aux paragraphes 21, 54, 81-89, 99-103 et 133-224 du présent rapport.

   – La commission recommande à la Conférence de: 1) demander au Directeur général de communiquer ces vues au Conseil d'administration; et 2) d'inviter le Conseil d'administration à donner la suite qu'il convient de toute urgence, notamment par le biais de consultations tripartites informelles avant sa session de novembre 2012.

   b) a autorisé le Président du Conseil d'administration à mener, avec l'aide des deux Vice-présidents, des consultations tripartites informelles avec le groupe gouvernemental, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs en vue de l'examen du Conseil d'administration à sa 316e session.

Ce document est tiré à un nombre restreint d'exemplaires afin de réduire autant que possible l'impact sur l'environnement des activités de l'OIT et de contribuer à la neutralité climatique tout en optimisant l'efficience. Nous serions reconnaissants aux membres du Conseil d'administration et aux observateurs de bien vouloir se rendre aux réunions munis de leurs propres exemplaires afin de ne pas avoir à en demander d'autres. Nous rappelons que tous les documents du Conseil d'administration sont accessibles sur Internet à l'adresse http://www.ilo.org.

2. Les consultations tripartites informelles sur le suivi des discussions de la Commission de l'application des normes ont eu lieu le mercredi 19 septembre 2012. Monsieur Gilles de Robien, Président du Conseil d'administration, a présidé les consultations, alors que le membre employeur, Monsieur John Kloosterman, et le Vice-Président travailleur du Conseil d'administration, Monsieur Luc Cortebeeck, ont parlé au nom des groupes employeur et travailleur, respectivement.

3. A la demande du bureau du Conseil d'administration, le Bureau a établi une note d'information factuelle et historique sur le système de contrôle de l'OIT pour aider les mandants prenant part aux consultations. Le bureau du Conseil d'administration a également donné son accord aux fins que le présent rapport écrit sur les consultations informelles soit soumis au Conseil d'administration.

I. Questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes examinées dans le cadre des consultations tripartites informelles

4. Deux questions principales ont été examinées durant les consultations informelles du 19 septembre: *a)* la soumission d'une liste de cas individuels sur l'application des conventions ratifiées en vue de son adoption par la Commission de l'application des normes à la 102e session (2013) de la Conférence internationale du Travail; et *b)* le mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

A. Soumission d'une liste de cas individuels en vue de son adoption par la Commission de l'application des normes à la 102e session (2013) de la Conférence internationale du Travail

5. Le porte-parole des employeurs et celui des travailleurs ont déclaré que leurs groupes se sont engagés conjointement à se mettre d'accord sur une liste de cas en vue de sa soumission pour adoption à la Commission de l'application des normes à la 102e session (2013) de la Conférence. Malgré quelques détails à régler concernant la méthode et les critères à retenir pour établir la liste, les porte-parole ont confirmé que leurs groupes s'engagent à parvenir à un accord suffisamment tôt pour permettre une communication de cette dernière dans les meilleurs délais.

6. A la demande de plusieurs représentants gouvernementaux, le porte-parole des employeurs et celui des travailleurs ont tous deux garanti qu'un accord serait conclu sur une liste de cas, quelle que soit l'issue des discussions concernant les autres questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes, notamment la question du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

7. Les représentants gouvernementaux se sont félicités de cet engagement commun car, selon eux, l'établissement d'une liste de cas à soumettre à la Commission de l'application des normes constitue la question prioritaire. Ils ont exprimé l'espoir que l'accord conclu par le groupe des employeurs et celui des travailleurs constituera la base d'une solution durable et applicable au-delà de la 102e session (2013) de la Conférence internationale du Travail.

B. Mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

8. Le porte-parole des employeurs a souligné que le véritable enjeu des discussions porte sur le mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Il a rappelé la résolution de 1926 de la Conférence internationale du Travail établissant la Commission de l'application des normes et la commission d'experts, et fait observer qu'à l'époque il avait été clairement indiqué que la commission d'experts était un organe technique et non pas un organe judiciaire. Pendant les années qui ont suivi la création de la commission d'experts, le Conseil d'administration a discuté de la question de savoir s'il appartenait à un tel organe d'interpréter les conventions de l'OIT, pour rejeter à l'unanimité, en 1932, une proposition du Bureau visant à confier à la commission d'experts le mandat d'interpréter les conventions. L'orateur a ainsi réitéré que la commission d'experts n'a pas le mandat d'interpréter les conventions même si, au fil des ans, elle a établi une pratique en ce sens. Elle s'est octroyé ce mandat en l'absence de toute mention expresse dans la Constitution de l'OIT ou les règlements applicables. Depuis 1989, le groupe des employeurs a fait part à plusieurs reprises devant la Commission de l'application des normes de sa préoccupation au sujet d'une telle pratique. C'est pourquoi, le groupe des employeurs a demandé au Bureau d'indiquer si le Conseil d'administration avait, à un moment ou à un autre, décidé d'amender le mandat de la commission d'experts en la chargeant expressément de procéder à l'interprétation des normes internationales du travail et, si tel n'était pas le cas, si le Conseil d'administration envisageait de modifier ce mandat.

9. Tout en rappelant les commentaires formulés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale relatifs au droit de grève dans le cadre de la convention n° 87, le porte-parole des travailleurs a noté que la discussion portait avant tout sur le mandat de la commission d'experts. S'il est vrai que toute réflexion sur les fonctions de la commission d'experts doit partir de la résolution de 1926 de la Conférence internationale du Travail et de la décision prise en 1947 par le Conseil d'administration de modifier son mandat, il importe toutefois de tenir compte du fait que la portée de ce mandat a évolué au fil des années, à la demande de la Conférence ou avec son consentement. En particulier, l'accroissement de la fonction interprétative de la commission d'experts résulte du fait qu'un certain nombre de conventions adoptées au cours des dernières décennies ont été rédigées en termes généraux. Citant le point de vue exprimé par la commission d'experts quant à son rôle en matière d'interprétation, l'orateur a relevé que cette fonction découle logiquement de son mandat, étant entendu qu'il n'est pas possible de contrôler l'application d'une disposition d'une convention si l'on n'en a pas circonscrit le contenu et la portée. Lorsque les vues exprimées par la commission d'experts sont mises en cause, l'article 37 de la Constitution de l'OIT prévoit des mécanismes judiciaires qu'il convient d'utiliser pour obtenir une interprétation définitive. Si un pays conteste les vues de la commission d'experts mais ne souhaite pas utiliser ces moyens constitutionnels, il crée une situation qui porte atteinte à la sécurité juridique; or celle-ci est essentielle pour la protection des travailleurs tout en étant indispensable tant pour les gouvernements que pour les employeurs. En dernier ressort, une telle situation empêcherait l'OIT de remplir ses fonctions constitutionnelles.

10. La représentante du gouvernement de la Colombie, s'exprimant au nom du GRULAC, a reconnu que l'enjeu du débat était le mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et elle a souligné qu'aucun organe de contrôle de l'OIT, commission d'experts y compris, n'était habilité à interpréter les conventions de l'Organisation. En vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, l'interprétation des conventions est une prérogative de la Cour internationale de Justice. La représentante du gouvernement de l'Autriche a relevé que les vues exprimées par la commission d'experts sur le sens et la portée des conventions et recommandations de l'OIT étaient réputées

valables tant que la Cour internationale de Justice n'avait pas émis d'avis contraire. Il s'agit là d'une pratique systématique, établie de longue date au sein de l'OIT, reconnue par les autres institutions internationales. Cet état des choses ne peut être modifié que par une décision tripartite. Plusieurs représentants gouvernementaux ont estimé qu'il convenait d'examiner et de résoudre la question du mandat de la commission d'experts conjointement avec celle de l'interprétation des conventions de l'OIT. La question de l'interprétation des conventions a resurgi de manière périodique au cours de l'histoire de l'Organisation; il est temps maintenant de lui apporter une réponse globale et définitive.

11. En réponse à la question posée par le groupe des employeurs, la Conseillère juridique adjointe a indiqué que, indépendamment de la nature et du moment où un document additionnel préparé par le Bureau serait nécessaire, le Conseil d'administration est un organe constitutionnel dont l'action s'inscrit dans le cadre constitutionnel, eu égard notamment aux décisions pertinentes de la Conférence et à l'article 37 de la Constitution dont il est question dans les discussions et documents mis à disposition lors des consultations. Toute décision du Conseil d'administration ou de la Conférence relative au mandat de la Commission d'experts doit être comprise comme étant conforme à ce cadre constitutionnel.

II. Prochaines étapes

12. Compte tenu du mandat confié au Conseil d'administration par la Conférence et, en particulier, de la nécessité urgente d'assurer le suivi de la question, le porte-parole des employeurs a invité le Bureau à répondre à la question posée par son groupe, lors de la 316e session (novembre 2012) du Conseil d'administration. Le porte-parole des travailleurs a demandé la présentation d'un document exhaustif examinant la totalité des aspects relatifs au mandat de la commission d'experts. Il convient, selon lui, de veiller à titre prioritaire à la qualité de ce document. Les représentants gouvernementaux ont appelé de leurs vœux un document suffisamment complet pour permettre l'adoption d'une solution globale, viable et durable, ajoutant qu'il serait opportun que des orientations tripartites adéquates soient données au Bureau pour la préparation dudit document.

13. A l'issue des débats, les consultations tripartites informelles ont débouché sur le résultat suivant:

- Le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs se sont résolument engagés à convenir d'une liste de cas selon des modalités permettant de la communiquer dans les meilleurs délais en vue de son adoption par la Commission de l'application des normes à la 102e session (2013) de la Conférence internationale du Travail, ainsi que d'une procédure permettant d'éviter que ne se reproduisent les difficultés rencontrées à la 101e session (2012) de la Conférence internationale du Travail.

- Le Bureau rédigera un document d'information sur le mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations pour la 317e session (mars 2013) du Conseil d'administration, sur la base des orientations tripartites qui lui seront fournies.

- Des consultations tripartites informelles seront organisées pendant la 316e session (novembre 2012) du Conseil d'administration pour fournir au Bureau les orientations nécessaires sur les grandes lignes du document relatif au mandat de la commission d'experts.

Projet de décision

14. Le Conseil d'administration est invité à fournir à son bureau des orientations complémentaires sur le suivi des discussions de la Commission de l'application des normes.