



Conseil d'administration

317^e session, Genève, 6-28 mars 2013

GB.317/INS/4/1

Section institutionnelle

INS

Date: 7 mars 2013

Original: anglais

QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail

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 les 19 et 20 février 2013

Introduction

1. A sa 316^e session (novembre 2012), le Conseil d'administration était saisi d'un rapport sommaire sur les consultations tripartites informelles qui se sont tenues le 19 septembre 2012 suite à la décision relative au suivi des discussions de la Commission de l'application des normes prise à la 101^e session (2012) de la Conférence internationale du Travail ¹, y compris la décision prise par le Conseil d'administration à sa 315^e session (juin 2012) ².

¹ La Conférence a invité le Conseil d'administration à donner la suite qu'il convient à cette question de toute urgence, notamment par le biais de consultations tripartites informelles avant sa session de novembre 2012 (*Compte rendu provisoire* n° 19, première partie (Rev.), Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève, 2012, paragr. 208).

² Documents GB.316/INS/5/4, GB.315/INS/4 et dec-GB.315/INS/4.

Par ailleurs, le groupe des employeurs a donné lecture d'une déclaration visant à préciser leur position ³.

2. Les discussions ont abouti au résultat suivant ⁴: «Le Conseil d'administration, notant le résultat des consultations tripartites informelles qui avaient eu lieu le 19 septembre 2012 et l'engagement de poursuivre les discussions de manière constructive, a invité le bureau du Conseil d'administration à poursuivre les consultations tripartites informelles et à faire rapport au Conseil d'administration à sa 317^e session (mars 2013)».
3. Ces consultations tripartites informelles se sont tenues les 19 et 20 février 2013. Sur recommandation du Directeur général, le bureau du Conseil d'administration avait invité la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) à s'entretenir avec les mandants dans le cadre de ces consultations. Cette dernière a désigné six membres à cette fin ⁵. Ainsi, la réunion tripartite a débuté par un échange de vues entre les mandants et les membres de la CEACR, en présence du Directeur général. Une discussion tripartite s'en est suivie. Le Président du Conseil d'administration a présidé les consultations, tandis que le membre employeur, M. John Kloosterman, et le Vice-président travailleur du Conseil d'administration, M. Luc Cortebeeck, se sont exprimés au nom des groupes employeur et travailleur, respectivement.
4. Le Bureau avait préparé un document d'information retraçant l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR, à la lumière des résultats des consultations tripartites tenues en septembre 2012. Ce document propose également des pistes de réflexion pour l'avenir. Ce document, ainsi que des extraits pertinents du rapport général de la CEACR adopté à sa 83^e session (novembre-décembre 2012) ⁶, ont été distribués avant les consultations pour aider les mandants. L'avant-propos de l'étude d'ensemble de la CEACR sur les relations de travail et la négociation collective dans la fonction publique qui sera examinée à la 102^e session de la Conférence (juin 2013) a également été distribué pendant les consultations ⁷.
5. Conformément aux indications fournies par les mandants participant aux consultations, les membres du bureau du Conseil sont convenus que le présent rapport sommaire sur les consultations informelles serait soumis au Conseil d'administration à sa 317^e session (mars 2013).

³ Document GB.316/PV/projet, paragr. 98.

⁴ *Ibid.*, paragr. 98-115.

⁵ M. Bentes Correa, M. Brudney, M. Koroma (nouveau président), M. Lyon-Caen, M^{me} Owens et M. Yokota (président sortant).

⁶ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013 (ci-après «rapport général»), paragr. 8 à 36.

⁷ *La négociation collective dans la fonction publique: Un chemin à suivre, l'Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique*, le Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013 (ci-après «étude d'ensemble»). L'étude d'ensemble porte sur la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978; la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981; la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978; et la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981.

I. Allocutions d'ouverture

6. Les consultations tripartites informelles ont été ouvertes par le Président du Conseil d'administration, qui a salué la participation du Directeur général et des six membres de la CEACR. Le Président a souligné qu'il était urgent d'organiser des discussions tripartites sur le système de contrôle de l'OIT, indiquant qu'il s'agissait d'une question de la plus haute importance pour l'Organisation et qu'il incombait aux mandants de définir les orientations possibles pour l'avenir. Le Directeur général a fait savoir qu'il partageait le sentiment d'urgence, de gravité et de responsabilité marqué par le Président. Un système de contrôle qui n'a pas la crédibilité et l'autorité nécessaires, ni l'appui de toutes les parties, ne permettrait pas à l'OIT de s'acquitter de ses fonctions essentielles. Le processus de réforme de l'OIT en cours n'aura d'effet ou de sens que si la question à l'examen est résolue promptement. C'est pourquoi les discussions tripartites en cours sont importantes pour l'avenir de l'Organisation. Parallèlement, le Directeur général a souligné que les difficultés actuelles ne doivent pas faire oublier l'importance considérable du système normatif et son influence dans le monde, notamment les améliorations concrètes que le système de contrôle a apportées au sein des Etats Membres et, à de nombreux égards, au quotidien des populations. Autant d'éléments qui devraient encourager les mandants à avancer dans un esprit d'ouverture et de dialogue tout en étant disposés à faire des compromis.

II. Echange de vues avec les membres de la CEACR

7. Invité par le Président du Conseil d'administration à formuler quelques brèves remarques préliminaires, le président de la CEACR, s'exprimant au nom de cette dernière, a remercié les membres du bureau du Conseil d'administration et le Directeur général de lui offrir la possibilité de participer à un échange de vues avec les mandants. La CEACR et la Commission de l'application des normes sont les deux piliers du mécanisme de contrôle de l'OIT et font partie du système normatif de l'Organisation, sous la supervision de la Conférence et du Conseil d'administration. Depuis leur création en 1926, les deux commissions n'ont cessé de travailler de concert, dans un esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité. Elles sont complémentaires, bien que différentes par leur mandat et leur composition. Ces différences ont parfois donné lieu à quelques divergences. La CEACR estime très utiles la pratique et les dispositions qui autorisent chacune d'elles à participer aux travaux de l'autre. Depuis 2002, la CEACR, par l'intermédiaire de sa sous-commission sur les méthodes de travail, a introduit plusieurs améliorations, souvent suite à des commentaires formulés par la Commission de l'application des normes. Un autre membre de la CEACR a mentionné les extraits pertinents du rapport général de la 83^e session de la commission (novembre-décembre 2012) et a résumé les points de vue exprimés dans ce rapport à propos du mandat de la CEACR et du caractère non contraignant de ses avis et recommandations, ainsi que de la proposition du groupe des employeurs, qui souhaiterait qu'une réserve soit insérée dans les futurs rapports de la CEACR.
8. Les questions posées par les mandants aux six membres de la CEACR ont constitué l'essentiel de l'échange de vues. Un représentant du groupe des employeurs a demandé aux experts comment, compte tenu des changements survenus dans le monde au cours des quarante dernières années, ils se représentaient leur futur rôle dans le système de contrôle. Les membres de la CEACR ont fourni les éléments de réponse suivants. Ils ont d'abord rappelé que le mandat de la CEACR a été défini par le Conseil d'administration. Depuis sa création en 1926, la commission a pour fonction de répondre aux besoins définis par le Conseil d'administration et par la Conférence internationale du Travail en ce qui concerne le système normatif de l'OIT, notamment son système de contrôle. Au fil des ans, la CEACR s'est vu attribuer des responsabilités supplémentaires au titre des articles 19 et 23

de la Constitution, non parce qu'elle le souhaitait mais parce que les mandants en ont décidé ainsi. Dans le cadre de son rôle actuel, la CEACR est un organe composé de membres indépendants, qui est tenu de s'acquitter de sa fonction. Ce faisant, elle s'efforce de respecter strictement le mandat qui lui a été assigné, en se fondant sur la Constitution de l'OIT. Il appartient aux mandants de définir le rôle qu'ils souhaitent lui voir jouer à l'avenir. Il est tout à fait judicieux de continuer à tirer partie d'un équilibre entre les activités de la Commission de l'application des normes et celles de la CEACR, tout en tenant compte du fait que l'on sera peut-être amené à effectuer des changements et des adaptations pour être en mesure de traiter certaines questions suscitées par la mondialisation.

9. Le porte-parole des travailleurs a demandé des éclaircissements à propos d'une remarque formulée par la CEACR au paragraphe 36 b) de son rapport général, selon laquelle l'insertion d'une réserve porterait atteinte à son indépendance. Les membres de la CEACR ont répondu que l'introduction de cette réserve a été demandée par un des mandants mais qu'un des autres mandants s'y est opposé. Si le Conseil d'administration devait annoncer que les mandants ont décidé qu'il convient de faire figurer telle ou telle mention dans les études d'ensemble et les rapports, la CEACR, qui est au service du Conseil d'administration, lui donnerait satisfaction, sachant qu'elle ne compromettrait nullement son indépendance en agissant ainsi.
10. La représentante du gouvernement du Niger, s'exprimant au nom du groupe de l'Afrique, a demandé s'il n'y aurait pas lieu d'augmenter l'effectif de la CEACR, afin de tenir compte de l'augmentation du nombre de Membres de l'OIT et de celui des conventions adoptées depuis 1926. Elle a également souhaité savoir si les experts avaient des suggestions à formuler pour remédier aux difficultés auxquelles est confronté le système de contrôle depuis la 101^e session de la Conférence (juin 2012). En ce qui concerne l'effectif de la commission, les membres de la CEACR ont rappelé qu'au moment de sa création tous ses membres étaient européens; par la suite, sa composition s'est diversifiée, en s'ouvrant à des experts non européens et en adoptant une répartition plus équilibrée entre hommes et femmes. A l'heure actuelle, le Bureau et le Directeur général sont conscients qu'il faut encore aller plus loin dans la parité entre hommes et femmes, entre langues et entre régions et qu'il faudra tenir dûment compte de tous ces aspects lors de la nomination de futurs membres. Les membres de la CEACR ont par ailleurs relevé que la commission n'est pas au complet à l'heure actuelle et ont suggéré, pour réduire les délais de pourvoi des postes vacants, de modifier les dispositions actuelles, selon lesquelles pour un poste vacant, le Bureau doit proposer au Conseil d'administration cinq noms de candidats qualifiés. En ce qui concerne les suggestions quant à la façon de remédier aux difficultés actuelles, les experts ont rappelé que les questions liées au mandat de la CEACR et au droit de grève au titre de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, se posent déjà depuis plusieurs dizaines d'années, et qu'il est nécessaire de poursuivre un dialogue constructif pour parvenir à un consensus entre les mandants. En attendant, la CEACR, au même titre que le Comité de la liberté syndicale, est tenue de se prononcer sur des situations spécifiques à chaque pays. Si les avis de la CEACR n'ont pas de caractère contraignant, il faut néanmoins que les gouvernements soient en mesure d'obtenir des réponses fondées sur une expertise aux questions qui sont soulevées. La CEACR s'acquitte de ses tâches dans le cadre d'un dialogue permanent avec les gouvernements et les autres mandants et continue de rechercher les moyens d'améliorer ses méthodes de travail, afin de pouvoir faire face à une charge de travail qui ne cesse de s'alourdir. Les membres de la CEACR ont enfin rappelé qu'il existe des solutions concrètes, d'ordre institutionnel, pour régler la situation actuelle, lorsque les mandants sont en désaccord avec les vues exprimées par la CEACR sur la signification des dispositions des conventions. La Conférence a toujours la possibilité de réviser telle ou telle convention. On pourrait également envisager de recourir à l'un des deux mécanismes prévus par l'article 37 de la Constitution pour l'interprétation des conventions de l'OIT. Il

incombe aux mandants de décider s'il y a lieu de mettre en œuvre ces solutions institutionnelles.

11. Le représentant du gouvernement de la Grèce, s'exprimant au nom des pays d'Europe occidentale, a évoqué les discussions en cours à propos de la réserve proposée et demandé des informations sur le libellé exact de la proposition la plus récente. Un représentant du groupe des employeurs a expliqué que, depuis la 101^e session de la Conférence (juin 2012), son groupe cherche à obtenir des éclaircissements sur le mandat de la CEACR, et plus particulièrement sur le statut juridique de ses avis et observations, qui n'est pas clairement défini dans ses rapports. C'est dans ce contexte qu'a été évoquée la possibilité d'introduire une réserve. Le groupe des employeurs a donc demandé à la CEACR d'étudier la question afin qu'il n'y ait plus d'ambiguïté à cet égard dans ses futurs rapports. En particulier, lors de la séance spéciale organisée dans le cadre de la 83^e session de la CEACR, à laquelle ont participé le vice-président employeur et le vice-président travailleur de la Commission de l'application des normes, le groupe des employeurs avait proposé l'insertion d'un texte qui indiquerait que les études d'ensemble et les rapports ne reflètent pas nécessairement l'opinion des mandants tripartites de l'OIT. Ce même texte devait en outre préciser que la Constitution de l'OIT n'habilite pas la CEACR à donner une interprétation définitive des conventions et recommandations et que le seul organe compétent à cet égard est la Cour internationale de Justice (CIJ). Se référant au paragraphe 29 du rapport général de la 83^e session de la CEACR, qui porte sur la nature et l'incidence juridiques de ses commentaires, l'intervenant a indiqué qu'il n'appartient pas à son groupe de tenter de clarifier ce paragraphe, qui exprime le point de vue de la CEACR. Pour le groupe des employeurs, l'élément problématique reste l'opinion émise par la CEACR à propos du droit de grève dans le cadre de la convention n° 87, et en particulier le point de vue qu'elle exprime au paragraphe 31 de son rapport général. Un représentant du groupe des travailleurs a déclaré que l'introduction d'une réserve dans les rapports de la CEACR risque de porter atteinte à la sécurité juridique du système normatif de l'OIT, en faisant observer que ce système dans son ensemble repose en fait sur ces rapports. Les membres de la CEACR ont également examiné cette question ainsi que la référence faite par les employeurs au rapport général. Ils ont notamment attiré l'attention sur le paragraphe 6 de l'avant-propos de l'étude d'ensemble sur les relations de travail et la négociation collective dans la fonction publique qui doit être examinée lors de la 102^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2013), paragraphe dans lequel est mentionné le caractère non contraignant des avis et des recommandations de la CEACR. D'autres explications ont également été fournies à propos de la question du droit de grève et de la convention n° 87.
12. Un représentant du groupe des employeurs a demandé comment la CEACR peut, dans le cadre d'une session qui ne dure que trois semaines, mener à bien ses travaux en toute indépendance, sans compter sur un appui important du Bureau. Les membres de la CEACR ont répondu en faisant notamment observer que nul ne peut devenir membre de la commission si l'indépendance de cette personne n'est pas avérée. Le soutien du Bureau est incontestablement très important, mais il n'en résulte pas pour autant que les décisions et les rapports de la commission soient l'œuvre du Bureau; ils sont bel et bien le fait de la CEACR. Pour illustrer ce propos, les membres de la commission ont donné des explications concrètes et détaillées sur les méthodes de travail utilisées pour le traitement des dossiers au titre de l'article 22 de la Constitution ainsi que sur les travaux préparatoires effectués avant et pendant les sessions de la CEACR. Enfin, le fait que la CEACR adopte ses décisions par consensus ne signifie nullement qu'il n'y a jamais de divergences entre ses membres, mais plutôt que ces derniers débattent longuement et de manière approfondie pour justement parvenir à ce consensus.
13. Les membres de la CEACR ont également fourni des précisions à propos de la nécessité pour la commission de tenir des réunions à huis clos. Les questions traitées par la CEACR

dans ses commentaires sont parfois des questions sensibles, fondées non seulement sur les informations fournies par les gouvernements, mais aussi sur des commentaires communiqués par les organisations de travailleurs et d'employeurs. L'an dernier, la CEACR a examiné plus de mille commentaires de ce type. C'est sur la base de l'ensemble de ces informations qu'elle engage un dialogue avec les gouvernements. Il serait prématuré de les dévoiler ou de les rendre publiques avant que ce dialogue ait été mené à terme. Par ailleurs, du fait du caractère complémentaire des travaux des deux commissions, les observations formulées par la CEACR sont ensuite examinées par la Commission de l'application des normes, qui tient ses séances en public et permet ainsi l'engagement d'un débat public. Etant donné que la CEACR mène ses travaux en vue d'en soumettre les résultats à la Commission de l'application des normes, il est important, pour garantir la régularité de la procédure, que les gouvernements aient la possibilité de réagir aux commentaires des travailleurs et des employeurs avant que les informations pertinentes soient rendues publiques.

14. Pour conclure l'échange de vues avec les membres de la CEACR, le porte-parole des travailleurs a souligné que le rapport général de la 83^e session de la CEACR donne des orientations précieuses aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs sur les questions soulevées lors de la 101^e session (juin 2012) de la Conférence à propos du mandat de la commission, y compris de la nécessité logique pour celle-ci d'interpréter les conventions pour s'acquitter de son mandat, lequel doit être considéré à la lumière de la Constitution. A travers les études d'ensemble, la CEACR a aussi été amenée à donner des précisions sur la portée de certaines dispositions des conventions. Si des interprétations définitives ne peuvent être données que par la Cour internationale de Justice ou un tribunal nommé en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, il n'en reste pas moins que les interprétations de la CEACR ont acquis un poids considérable, comme en témoignent notamment la jurisprudence de tribunaux nationaux de par le monde, ainsi que celle de tribunaux régionaux des droits de l'homme, qui soulignent leur valeur et leur autorité. La sécurité juridique est non seulement cruciale pour la protection des travailleurs, mais elle est aussi indispensable pour les gouvernements comme pour les employeurs. Les avis de la CEACR, auxquels les gouvernements se fient, sont largement acceptés, notamment en raison des qualifications, de l'expérience et de l'indépendance de ses membres.
15. S'agissant de la proposition des employeurs d'insérer une sorte de réserve dans les études d'ensemble et les rapports de la CEACR, le porte-parole des travailleurs a pris bonne note du paragraphe 36 du rapport général et a réaffirmé qu'une réserve n'est pas nécessaire. Il a souligné que l'autorité morale de la CEACR découle du fait que, bien que nommée par le Conseil d'administration – organe de nature tripartite –, elle est demeurée indépendante et impartiale depuis quatre-vingt-cinq ans. Il a indiqué que les travailleurs prennent note du paragraphe 6 de l'avant-propos de l'étude d'ensemble qui sera discutée à la 102^e session de la Conférence (juin 2013) et qu'ils considèrent que ce paragraphe répond aux préoccupations exprimées par les employeurs.
16. Rappelant la position exprimée par le vice-président travailleur de la Commission de l'application des normes lors de la séance spéciale de la 83^e session de la CEACR, le porte-parole des travailleurs a réaffirmé que le mandat de la CEACR est le fruit d'un processus évolutif soutenu par le Conseil d'administration dans le cadre des objectifs constitutionnels, que le dialogue tripartite au niveau national doit nourrir les travaux de la CEACR, dont le mandat ne saurait être lié à une interprétation variant selon les circonstances, et que les commentaires de la commission ne peuvent être modifiés en fonction des divergences ou des variations de points de vue. Lorsque l'on examine le mandat de la CEACR, il convient aussi de tenir compte du fait que le système de contrôle dans son ensemble a également évolué au fil du temps, principalement en raison des décisions prises par deux organes tripartites: la Conférence internationale du Travail et le

Conseil d'administration. Même si les organes de contrôle ont pris certaines décisions concernant leurs propres méthodes de travail, celles-ci ont été acceptées par ces deux organes tripartites. Enfin, en ce qui concerne la composition de la CEACR, le porte-parole des travailleurs a souligné que, depuis 1979, le nombre d'experts est toujours de 20 malgré un accroissement du nombre d'Etats Membres et de conventions.

17. Le porte-parole des employeurs a souligné que le Bureau effectue de nombreux travaux préparatoires pour les membres de la CEACR. Il ne s'agit pas d'une critique, mais d'un simple constat. Les membres de la CEACR ont, en leur qualité d'experts, une lourde charge de travail. Le groupe des employeurs, lorsqu'il évoque les travaux préparatoires effectués par le Bureau, ne met nullement en doute l'indépendance de la CEACR. Il estime que les paragraphes 6 et 7 de l'avant-propos de l'étude d'ensemble qui doit être examinée à la 102^e session de la Conférence (juin 2013) sont satisfaisants et contiennent des remarques pertinentes. Ce qui est énoncé au paragraphe 8, en revanche, n'est pas exact. Ce paragraphe expose en effet la position adoptée par la CEACR quant aux effets juridiques de ses commentaires, telle que formulée dans le rapport qu'elle a présenté à la Conférence internationale du Travail à sa 77^e session (1990). L'intervenant a rappelé que le point de vue de la CEACR avait alors été débattu au sein de la Commission de l'application des normes, et que ce débat avait amené la CEACR à revoir sa position, comme en témoigne le rapport qu'elle a présenté à la 78^e session de la Conférence (1991). Les employeurs se sont déclarés troublés par le fait que ce soit l'opinion exprimée en 1990 qui soit citée de nouveau aujourd'hui. L'orateur a par ailleurs noté que le paragraphe 27 du rapport général expose l'évolution de la position des employeurs au fil des ans d'une manière qui laisse entendre que ces derniers ont toujours accepté le rôle de la CEACR en matière d'interprétation des conventions. Certes, l'on peut comprendre que, dans le cadre de l'application d'une convention, la CEACR soit appelée à effectuer un travail d'interprétation. Pour autant, le groupe des employeurs s'oppose depuis 1990 à ce que la fonction d'interprétation fasse partie du mandat de la CEACR. Il est donc inexact d'affirmer que, si l'on se place dans une perspective historique, le groupe des employeurs a accepté le rôle interprétatif de la commission comme faisant partie de son mandat.

III. Discussion tripartite

18. Les mandants ont reconnu que la réunion avec les membres de la CEACR a fourni une bonne occasion d'échanger des points de vue. Sur la base de l'ordre du jour proposé par le Président du Conseil d'administration, les mandants ont examiné le document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR. Ils ont convenu que ni la partie A (Le mandat de la CEACR: Arrière-plan historique) ni la partie B (L'interprétation des conventions de l'OIT: Rôle de la CEACR et procédure constitutionnelle de saisine de la CIJ) n'appelaient une discussion. Par conséquent, la suite des débats a porté sur la partie C (Principales questions soulevées et directions possibles pour l'avenir) et sur d'autres questions, notamment la 102^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2013).
19. Le porte-parole des employeurs a indiqué qu'il y a consensus au sein du groupe pour considérer qu'il y a un dysfonctionnement du système de contrôle de l'OIT. Ce système pourrait aussi être décrit comme étant en crise, sous le coup de ses propres pesanteurs. Plusieurs raisons ont été évoquées. Premièrement, la Commission de l'application des normes et la CEACR sont censées constituer «les deux piliers du système de contrôle». Toutefois, comme son groupe le répète depuis 1990, la CEACR va au-delà de son mandat. Elle a en effet reçu en 1926 un mandat clair, qui fait d'elle une commission technique sans pouvoir juridictionnel. Cependant, sans qu'aucune modification n'ait été apportée à la Constitution de l'OIT ou au Règlement du Conseil d'administration, son mandat s'est élargi au fil des années à un point tel que la CEACR constitue aujourd'hui «une sorte de

tribunal qui aurait été institué en vertu du paragraphe 2 de l'article 37», en ce qui concerne l'application de la convention n° 87, mais aussi d'autres conventions. Deuxièmement, dans un contexte d'augmentation de la charge de travail, se pose un important problème de viabilité institutionnelle. Troisièmement, il est devenu de plus en plus difficile au fil des ans d'établir une liste de cas individuels à soumettre pour adoption à la Commission de l'application des normes, et l'on est confronté aujourd'hui à une véritable crise. Quatrièmement, sous l'effet de la mondialisation, les normes de l'Organisation, et notamment ses huit conventions fondamentales, sont citées dans le cadre d'autres instruments ou mécanismes extérieurs à l'OIT. A cet égard, l'orateur s'est référé à plusieurs initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises, comme le Pacte mondial des Nations Unies ou les codes de conduite, mais aussi aux accords-cadres internationaux, aux accords d'entreprise transnationaux ou aux accords-cadres européens passés avec des organisations syndicales internationales. Souvent, les mécanismes établis au niveau international incluent des normes du travail reconnues au niveau mondial, dont certaines sont transposées dans la législation nationale. En fixant ces normes du travail au niveau mondial, les décideurs pourraient se référer à l'avis de la CEACR, dont le titre inspire un certain respect lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des questions comme le droit de grève. Dans ce contexte, l'orateur a également noté que, en vertu de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, l'OIT a été chargée de promouvoir les normes internationales du travail en dehors de l'Organisation. Il a également évoqué certains cours de formation dispensés au Centre international de formation de l'OIT à Turin (Italie), qui visent à promouvoir l'utilisation par les tribunaux nationaux des normes et des travaux des organes de contrôle.

20. Le porte-parole des employeurs a déclaré que, dans la mesure où le système a atteint un «point de rupture», le statu quo n'est pas possible. Son groupe souhaite continuer à participer au système mais il estime qu'il doit être «réparé». Pour trouver des solutions, il importe que l'ensemble des mandants reconnaisse que le système dysfonctionne. Pour ce qui est des options présentées aux paragraphes 115 à 118 du document d'information, l'orateur a fait observer qu'il n'est pas simple de saisir la CIJ, la procédure à suivre étant mal connue. De nombreuses incertitudes entourent la mise en œuvre de cette option: déboucherait-elle sur un avis consultatif; ferait-on la distinction entre «question» et «différend»; les partenaires sociaux seraient-ils associés à la procédure; qui serait habilité à saisir la CIJ? En ce qui concerne l'institution d'un tribunal conformément au paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution, le groupe des employeurs n'est pas convaincu qu'il s'agisse de la meilleure option, et l'orateur a rappelé que son groupe s'est retiré des consultations à ce sujet en 2010 pour plusieurs raisons. L'option d'un quasi-tribunal, autrement dit d'un mécanisme s'inscrivant dans l'esprit de ce qui est envisagé au paragraphe 2 de l'article 37 (voir le paragraphe 116 du document d'information), gagnerait à être étudiée. Outre les options présentées dans le document, l'orateur s'est référé à une autre proposition, contenue dans un article de doctrine à paraître, qui pourrait faire l'objet d'un examen plus approfondi. Enfin, l'orateur a noté que le groupe des employeurs pourrait préparer et faire circuler un document présentant des propositions de solutions.
21. Le porte-parole des travailleurs a rappelé que le système de contrôle dans son ensemble, et pas seulement la CEACR, avait beaucoup évolué au fil des années, principalement grâce aux décisions de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration, et que les organes de contrôle avaient pris, s'agissant de leurs propres méthodes de travail et procédures, un certain nombre de décisions qui avaient été généralement acceptées par la Conférence et le Conseil. Son groupe considère que la CEACR s'acquitte correctement de son rôle constitutionnel. L'orateur ne souscrit pas à l'opinion des employeurs selon laquelle la CEACR constitue «une sorte de tribunal qui aurait été institué en vertu du paragraphe 2 de l'article 37». Le groupe des travailleurs peut continuer à participer au système actuel. Toutefois, l'intervenant admet que, si l'un des groupes de mandants estime qu'il y a un dysfonctionnement du système, c'est qu'il y a un problème qu'il convient de

régler. En ce qui concerne les directions possibles pour l'avenir proposées dans le document d'information, l'on pourrait, conformément au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution, envisager de demander un avis consultatif à la CIJ sur la question du droit de grève. Se référant à l'institution d'un tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 37, l'orateur a rappelé que cette proposition a récemment fait l'objet de consultations tripartites informelles. Si l'on souhaite rouvrir le débat, son groupe est disposé à participer à de nouvelles discussions. Pour ce qui est de la proposition figurant au paragraphe 118 du document d'information, qui préconise de renforcer les pratiques et méthodes employées en mettant l'accent sur un contrôle mutuel, il a demandé des éclaircissements et de plus amples informations au Bureau. Il a indiqué qu'il n'a pas lu l'article de doctrine mentionné par les employeurs. Plus important, il est nécessaire d'étudier les orientations possibles pour l'avenir, même s'il est trop tôt pour fournir une réponse concrète.

22. La représentante du gouvernement du Botswana, s'exprimant au nom du groupe gouvernemental, a réaffirmé le plein soutien de ce dernier au système de contrôle de l'OIT, ainsi qu'à l'analyse des cas individuels par la Commission de l'application des normes. Insistant sur le fait que les membres de la CEACR doivent être indépendants, objectifs et impartiaux, elle a exprimé l'espoir que les consultations tripartites informelles en cours permettraient de trouver une solution et souligné l'importance, pour relever les défis à venir, d'une procédure participative, tripartite et conduite par les mandants.
23. S'exprimant au nom du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM), le représentant du gouvernement de l'Australie a indiqué que le groupe ne considère pas que le mandat de la CEACR pose un problème. Il a reconnu cependant que d'autres mandants ont exprimé un avis différent sur la question. En ce qui concerne l'utilisation des travaux de la CEACR par des tribunaux extérieurs, il a rappelé que cette dernière adopte des décisions non contraignantes et non des jugements. Si des magistrats devaient solliciter l'avis de l'OIT, il faudrait que les avocats des parties, ou les représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs, portent à l'attention de ces magistrats leurs sources d'information, notamment les opinions exprimées par les mandants et par la CEACR. En ce qui concerne les directions possibles pour l'avenir, l'orateur a insisté sur le fait que le groupe des PIEM est disposé à participer à de nouvelles discussions portant sur l'ensemble des options présentées aux paragraphes 116 à 118 du document d'information. Le Bureau devrait examiner ces options plus avant. Parallèlement, les partenaires sociaux souhaiteront peut-être proposer de nouvelles options.
24. La représentante du gouvernement de la Colombie, s'exprimant au nom du groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), a déploré qu'une question aussi importante ne fasse pas l'objet d'un dialogue tripartite plus approfondi. Elle a ajouté que ni la CEACR ni aucun autre organe de contrôle n'est compétent pour interpréter les conventions internationales du travail. Cette compétence appartient à la Cour internationale de Justice. En dépassant ses attributions, la CEACR crée une insécurité juridique et n'encourage pas les pays à ratifier les conventions. Le GRULAC considère que le problème soulevé au cours de la dernière réunion de la Commission de l'application des normes ne concerne pas le droit de grève en tant que tel mais l'interprétation qu'en fait la CEACR aux fins de l'application de la convention n° 87. Le droit de grève a valeur constitutionnelle dans les pays du GRULAC et il est largement reconnu dans les législations nationales de ses membres. Son exercice ne dépend pas, au final, de l'interprétation qui est donnée de la convention n° 87.
25. Le GRULAC a estimé que le paragraphe 83 du document du Bureau est peu objectif et libellé en termes trop généraux, en ce qu'il tend à montrer que l'attribution à la CEACR d'un pouvoir d'interprétation bénéficie d'un large appui. Par ailleurs, il s'est félicité de la clarté des paragraphes 107 à 110 et a souligné que le Conseil d'administration comme la Conférence peuvent demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice. En ce

qui concerne le paragraphe 112, tout en reconnaissant que la CEACR et la Commission de l'application des normes ont des fonctions complémentaires qui ne sont pas interchangeables, l'oratrice a émis des réserves quant à l'expression selon laquelle «aucun des deux organes n'est hiérarchiquement supérieur à l'autre». Le GRULAC considère que l'organe le plus légitime est celui qui fonde ses travaux sur une discussion tripartite et qui ne va pas au-delà de ses compétences. En ce qui concerne les paragraphes 115 et 116, qui portent sur le paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, l'oratrice a rappelé qu'en 2010 il n'y a pas eu d'accord sur l'opportunité d'instituer un tribunal qui aurait vocation à régler promptement les différends soulevés par l'interprétation des conventions. Le GRULAC confirme qu'il est favorable à la saisine de la Cour internationale de Justice. Pour ce qui est du paragraphe 117, il n'accepte pas que les interprétations des conventions par la CEACR soient considérées ayant un caractère consultatif. A propos du paragraphe 118, le GRULAC estime qu'il s'agit d'une proposition novatrice qui mérite une plus ample analyse sur la base d'un document explicatif détaillé qui serait préparé par le Bureau. En tout cas, les opinions des mandants ne sauraient être considérées comme une interprétation revêtant un caractère contraignant, même si les parties décident de les accepter et de ne pas saisir la Cour internationale de Justice. Par ailleurs, que se passerait-il en cas de divergence d'opinion dans le cadre tripartite? Feraient-on jouer le consensus tripartite ou donnerait-on la préférence à la position majoritaire sans tenir compte du fait que les gouvernements ne sont pas toujours du même avis?

26. S'exprimant au nom des pays d'Europe occidentale, le représentant du gouvernement de la Grèce a demandé si les consultations actuelles pourraient porter plutôt sur la question de la réserve à la lumière du contenu de l'avant-propos de l'étude d'ensemble sur les relations de travail et la négociation collective dans la fonction publique, qu'il a trouvé très prometteur. Le règlement de la question soulevée par les employeurs à propos du système de contrôle prendra vraisemblablement du temps. S'exprimant toutes deux au nom du groupe de l'Afrique, les représentantes des gouvernements du Botswana et du Niger ont déclaré que le groupe souscrit pleinement aux réformes visant à renforcer le système de contrôle de l'OIT. Le groupe estime qu'un avis juridique doit être sollicité sur les directions possibles pour l'avenir présentées dans le document d'information du Bureau, en particulier sur les options formulées dans le paragraphe 117, qui mettent l'accent sur le rôle de la Cour internationale de Justice en tant qu'organe faisant autorité pour l'interprétation des conventions et de la Constitution de l'OIT, et dans le paragraphe 118 relatif au «contrôle mutuel». De nouvelles consultations devraient être organisées dès que possible. S'exprimant au nom du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC), le représentant du gouvernement de la République islamique d'Iran a indiqué que le mandat de la CEACR doit être examiné dans le contexte de la Constitution de l'OIT, de l'histoire de l'Organisation, mais aussi du mandat des autres institutions des Nations Unies. Il a rappelé que son groupe est pleinement favorable à des consultations tripartites transparentes et espère qu'une solution amiable sera trouvée dès que possible.
27. Le représentant du gouvernement de la Fédération de Russie s'est déclaré surpris par l'affirmation du groupe des employeurs selon laquelle il y a un dysfonctionnement du système de contrôle de l'OIT, car ce système donne toute satisfaction à son gouvernement. Il suggère de limiter le débat aux directions possibles pour l'avenir dans l'esprit du tripartisme. La représentante du gouvernement des Etats-Unis a exprimé son soutien au système de contrôle et mis en garde contre tout ce qui pourrait affaiblir le système. Elle a insisté sur le fait qu'il y a bien une crise mais que cela ne signifie pas pour autant que le système dysfonctionne. La CEACR n'a manifestement pas le pouvoir de formuler des interprétations définitives, mais elle n'a ni recherché ni exercé un tel pouvoir. La réserve proposée n'est donc ni nécessaire ni appropriée. L'oratrice a également souligné que les mandants ne sauraient accepter le statu quo. Il n'existe pas de solution évidente, et il serait irréaliste d'espérer en trouver une dans l'immédiat. Les mandants doivent cependant s'assurer que la Commission de l'application des normes pourra travailler efficacement

lors de la session de juin 2013. La représentante du gouvernement de la Suisse a abondé dans ce sens, et elle a également souligné qu'il importe de rétablir la confiance entre les parties, et notamment entre les partenaires sociaux, et qu'une discussion constructive devrait porter sur les directions possibles pour l'avenir présentées par le Bureau aux paragraphes 116 à 118. Elle a ajouté qu'elle n'est pas défavorable à l'examen de l'option figurant dans l'article de doctrine mentionné par les employeurs mais qu'un accord entre les mandants est nécessaire à cet effet.

28. Un représentant du groupe des travailleurs a souligné que le rôle de la CEACR est très clair: il s'agit de vérifier l'application des normes. Chaque éventuelle interprétation est faite dans un cas bien précis et conduit à clarifier la situation. A l'appui de ses propos, l'orateur a posé plusieurs questions concrètes concernant le droit de grève et ses modalités d'exercice afin de démontrer la nécessité pour la CEACR d'interpréter les dispositions des conventions pour répondre aux questions de manière spécifique. Les experts actuels, ainsi que leurs prédécesseurs, ont développé un héritage social, et leur interdire d'interpréter les normes et de leur donner ainsi un contenu et un sens pratique reviendrait à empêcher le système de contrôle de fonctionner. Il convient de rappeler que les experts examinent les situations au cas par cas, comme dans un système de «common law», et que leurs éventuelles interprétations ne sont jamais définitives. Si l'on veut des interprétations définitives, c'est à une autre institution qu'il faut s'adresser. Un autre représentant du groupe des travailleurs a affirmé que l'OIT devrait se saisir de la question, actuellement en pleine évolution, des entreprises multinationales, en s'appuyant notamment sur la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT. S'agissant du contenu de la convention n° 87, il convient de rappeler que cette convention relève du Comité de la liberté syndicale, organe tripartite dont les conclusions sont adoptées par le Conseil d'administration, qui a développé depuis 1952 une jurisprudence adaptée au cas par cas sur la base de chaque plainte examinée. L'orateur a indiqué que, depuis longtemps, le droit de grève fait partie des droits des travailleurs, et a souligné qu'il est important que ce soit dans l'enceinte de l'OIT, et non en dehors, que travailleurs, employeurs et gouvernements disent ensemble ce que signifie la convention n° 87.
29. La discussion tripartite a également porté sur la question de l'établissement d'une liste de cas individuels relatifs à l'application des conventions ratifiées en vue de son adoption par la Commission de l'application des normes à la 102^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2013). A cet égard, le représentant du gouvernement de l'Australie, s'exprimant au nom du groupe des PIEM, a rappelé l'engagement pris précédemment au sujet de cette liste et les garanties données par les partenaires sociaux aux gouvernements en septembre et novembre de l'année dernière. Il a souligné que les gouvernements comptent sur le respect de cet engagement. Au cas où un tel accord ne serait pas possible, il faudrait néanmoins mettre en place un autre mécanisme garantissant que la Commission de l'application des normes puisse examiner cette année une liste de cas individuels. Cette déclaration a été soutenue par le représentant du gouvernement de la Grèce, s'exprimant au nom des pays d'Europe occidentale. La représentante du gouvernement du Botswana, s'exprimant au nom du groupe de l'Afrique, a rappelé la position de ce dernier en ce qui concerne les critères devant être adoptés à propos de la liste, et a indiqué que le groupe de l'Afrique attache une grande importance à la transparence de la procédure, ce qui signifie que les gouvernements concernés devraient être informés suffisamment à l'avance des cas sélectionnés. Son groupe est également favorable à cet égard à un choix équilibré de pays et de conventions. La représentante du gouvernement de la Colombie, s'exprimant au nom du GRULAC, a regretté que l'on aborde à ce stade la question de la liste car les gouvernements des pays membres du GRULAC ne se sont pas préparés et ne peuvent donc pas se prononcer à ce sujet.

IV. Résultats des consultations

30. En ce qui concerne le court terme, et plus précisément la question de la liste de cas individuels relatifs à l'application des conventions ratifiées, le porte-parole des travailleurs a réaffirmé que le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs s'engagent à ce qu'une liste soit établie pour la 102^e session de la CIT (juin 2013) mais qu'ils ont encore besoin de temps pour s'accorder sur ses modalités d'établissement. S'agissant du long terme, l'orateur a indiqué que les problèmes ont été analysés et que le chemin vers une solution doit encore faire l'objet d'une réflexion. Il a précisé que l'aide du Bureau sera nécessaire à cette fin. Cela étant, il n'y aura pas de solution concrète d'ici à la 317^e session du Conseil d'administration (mars 2013). A ce stade, la seule possibilité est de présenter au Conseil d'administration un rapport sommaire des discussions qui ont eu lieu pendant ces consultations. Le porte-parole des employeurs a souscrit à cette déclaration.
31. Une représentante du Directeur général (la directrice du Département des normes internationales du travail) a indiqué que le Bureau est à la disposition des mandants tripartites pour les aider. A cet effet, le Bureau doit recevoir des mandants des orientations claires, aussi a-t-elle invité l'ensemble des mandants à formuler des propositions concrètes pour plus ample examen. Elle a rappelé que le Bureau a formulé dans le document d'information trois propositions susceptibles d'être examinées plus avant en cas de besoin. Les mandants doivent clairement indiquer quelles propositions, qu'il s'agisse de celles qui ont déjà été présentées ou de propositions émanant d'autres sources, doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi. Elle a fait observer également que les propositions figurant dans le document pourraient faire l'objet de documents séparés dans la mesure où chacune porte sur des questions complexes. Par conséquent, aucun nouveau document ne pourra être finalisé à temps pour la 317^e session du Conseil d'administration (mars 2013) ni pour la 102^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2013). En outre, il importe que les mandants fixent clairement les priorités en ce qui concerne les documents à préparer pour la 319^e session (octobre 2013) du Conseil d'administration.
32. Le Président du Conseil d'administration a clos les consultations tripartites informelles en proposant que le Bureau analyse les options présentées aux paragraphes 116, 117 et 118 du document d'information, ainsi que d'autres options. De nouvelles discussions pourraient être organisées lorsque cette analyse sera achevée. Un calendrier pour les prochaines étapes sera établi lors de la 317^e session du Conseil d'administration (mars 2013).

Projet de décision

33. *Compte tenu de la décision prise par la Conférence internationale du Travail à sa 101^e session (2012), le Conseil d'administration est invité à fournir des orientations complémentaires sur le suivi des discussions de la Commission de l'application des normes, sur la base du paragraphe 32 du présent document.*