



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

Rapport de la Commission de l'application des normes

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT GÉNÉRAL

Table des matières

	<i>Page</i>
A. Introduction.....	3
B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail.....	8
C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution: Etude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima.....	25
D. Exécution d'obligations spécifiques	47
E. Discussion sur les 19 cas individuels restants.....	53
F. Adoption du rapport et remarques finales.....	59
Annexe 1. Travaux de la commission	64
Annexe 2. Cas au sujet desquels les gouvernements sont invités à fournir des informations à la commission	78

A. Introduction

1. Conformément à l'article 7 de son Règlement, la Conférence a institué une commission pour examiner la troisième question à l'ordre du jour, intitulée «Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations» et présenter un rapport à ce sujet. La commission était composée de 139 membres (117 membres gouvernementaux, 6 membres employeurs et 16 membres travailleurs). Elle comprenait également 12 membres gouvernementaux adjoints, 81 membres employeurs adjoints et 226 membres travailleurs adjoints. En outre, 27 organisations non gouvernementales internationales étaient représentées par des observateurs ¹.

2. La commission a élu son bureau comme suit:

<i>Présidente:</i>	M ^{me} Gloria Gaviria Ramos (membre gouvernementale, Colombie)
<i>Vice-présidents:</i>	M ^{me} Sonia Regenbogen (membre employeuse, Canada); et M. Marc Leemans (membre travailleur, Belgique)
<i>Rapporteure:</i>	M ^{me} Cecilia Mulindeti (membre gouvernementale, Zambie)

3. La commission a tenu 18 séances.

4. Dans le cadre de son mandat, la commission a examiné les questions suivantes: i) informations sur la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence, fournies en application de l'article 19 de la Constitution; ii) rapports sur l'application des conventions ratifiées fournis conformément aux articles 22 et 35 de la Constitution; et iii) rapports demandés par le Conseil d'administration au titre de l'article 19 de la Constitution au sujet de la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970 ².

Déclaration de la présidente de la Commission de l'application des normes de la Conférence

5. La présidente a fait part de son honneur à présider la Commission de l'application des normes de la Conférence. Il convient de rappeler que cette commission, qui est une pierre angulaire du système de contrôle régulier de l'OIT, est le lieu de dialogue au sein duquel l'Organisation débat avec les gouvernements concernés et les partenaires sociaux des difficultés rencontrées dans l'application des normes internationales du travail. La commission a une capacité de persuasion vraiment unique et a eu un impact particulièrement significatif au cours des années. Elle s'est dite confiante de ce que l'esprit

¹ Pour les changements dans la composition de la commission, se référer aux *Comptes rendus provisoires*, n°s 4A à 4G. Pour la liste des organisations non gouvernementales internationales, se référer au *Compte rendu provisoire*, n° 3.

² Rapport III à la Conférence internationale du Travail – Partie 1A: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations; Partie 1B: Etude d'ensemble relative aux systèmes de salaires minima; Partie 2: Document d'information sur les ratifications et les activités normatives.

globalement constructif dans lequel travaille la commission permettrait de dépasser l'impasse qui a bloqué son fonctionnement harmonieux en 2012. La présidente a encouragé tous les gouvernements et les partenaires sociaux à rester sur ce chemin et à poursuivre l'objectif d'un dialogue social renforcé. Elle a fermement souhaité que la commission puisse remplir son mandat et fasse tous les efforts nécessaires pour atteindre cet objectif.

Discours d'ouverture des vice-présidents

6. Les membres travailleurs ont demandé une minute de silence afin de rendre hommage aux 301 travailleurs qui ont perdu la vie au fond de la mine de Soma en Turquie. La commission ne peut rester sans réaction face à cette catastrophe due, sans aucun doute, à une course effrénée au profit. Les accidents miniers ne sont pas une fatalité mais ils peuvent être évités, comme le prévoit la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995.
7. Les membres travailleurs ont exprimé l'espoir que, à l'issue de cette session de la Conférence de 2014, le climat de crise qui pesait sur les travaux de la commission se dissipe et que la confiance revienne afin que la commission puisse travailler et aboutir à des conclusions opérationnelles offrant de réelles perspectives de progrès pour les mandants tripartites de l'OIT. Les points de controverse se sont cristallisés autour de la question du droit de grève ainsi que le montrent les conclusions de certains cas relatifs à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, qui ont été examinés par la commission en 2013. C'est ainsi qu'il y est indiqué que: «la commission n'a pas abordé le droit de grève dans ce cas, les employeurs n'étant pas d'accord avec le fait que la convention n° 87 reconnaisse le droit de grève». Il faut toutefois souligner qu'aucune conclusion de la commission au cours des dernières années ne fait référence au droit de grève.
8. Au-delà des batailles de mots et de formules juridiques, c'est l'efficacité du système de contrôle qui doit guider le travail de la commission et lui permettre d'adopter à l'unanimité des conclusions élaborées sur la base d'échanges équilibrés entre les membres travailleurs et employeurs. Conscients que derrière la question du droit de grève il y a bien plus, les membres travailleurs ont exprimé l'espoir que d'autres conventions ne soient pas utilisées pour mener une guerre contre le système normatif au nom de la compétitivité des entreprises et du profit à court terme. Lorsque, face à des difficultés économiques, on mine les normes fondamentales, on méconnaît une obligation juridique, on commet une injustice mais, en outre, on risque de commettre une lourde erreur sur le plan économique. L'année 2013 était une «année charnière» ne permettant pas de tirer des conclusions définitives qui lieraient les membres travailleurs, en particulier en ce qui concerne le droit de grève. L'objectif était alors de ne pas renouveler l'échec de 2012. L'année 2014 doit être l'année des solutions ou, du moins, l'année qui permettra de poser des jalons pour entrevoir des solutions.
9. Les membres travailleurs ont rappelé que le Conseil d'administration du BIT a été saisi, en mars 2014, d'un document sur le suivi des événements relatifs à la commission lors de la session de la Conférence de juin 2012. Ce document porte notamment sur le mandat de la commission d'experts, tel qu'il figure dans son rapport pour 2014, et sur le fonctionnement de la Commission de la Conférence. Dans ses décisions, le Conseil d'administration: 1) «a réaffirmé que, pour pouvoir exercer pleinement ses responsabilités constitutionnelles, l'OIT doit absolument disposer d'un système de contrôle des normes efficace, efficient, faisant autorité et bénéficiant du soutien de l'ensemble des mandants»; 2) «s'est félicité de l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014» et «a souligné qu'il est de la plus haute importance que la

Commission de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail»; et 3) «a appelé toutes les parties concernées à contribuer au succès des travaux de la Commission de l'application des normes lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail». Les membres travailleurs ont indiqué que c'est dans ce cadre que s'inscriront leurs activités au sein de la commission.

10. Les membres employeurs ont déclaré attendre avec intérêt de mener les travaux de la commission dans un dialogue constructif. Ils sont satisfaits des relations tant formelles qu'informelles entretenues avec la commission d'experts au cours de l'année passée et se réjouissent de collaborer avec elle, en exprimant l'espoir d'entretenir des relations continues, constructives et durables. Ils réaffirment aussi l'idée selon laquelle les normes internationales du travail revêtent une importance fondamentale dans un monde de plus en plus globalisé et font valoir qu'elles peuvent jouer un rôle plus important encore dans les entreprises du monde entier.
11. Les membres employeurs ont réaffirmé leur engagement à l'égard du système de contrôle de l'OIT, tant en ce qui concerne les travaux de la Commission de la Conférence que ceux de la commission d'experts, ces deux organes constituant les deux piliers du système de contrôle. Ils expriment l'espoir que ce système de contrôle restera pertinent et efficace et soulignent la nécessité d'une gouvernance tripartite pour assurer la crédibilité, le maintien de la pertinence et la viabilité de ce système, en réaffirmant leur soutien continu à cet égard. C'est avec cohésion et unanimité que les membres employeurs s'engagent à garantir un fonctionnement adéquat du système de contrôle, la meilleure illustration étant le nombre accru d'observations que des organisations d'employeurs ont formulées à la commission d'experts. Ils se félicitent d'avoir la possibilité de continuer à participer activement et de façon constructive à toutes les composantes du système de contrôle.
12. Les membres employeurs ont souhaité remercier les membres travailleurs des travaux accomplis concernant la liste des cas. Au cours du processus de négociation, les membres employeurs ont maintenu leur engagement à l'égard de l'efficacité des travaux de la commission et partagent l'avis des membres travailleurs sur l'importance de mener des négociations équilibrées en son sein, en espérant que l'année 2014 serait l'année des solutions. Ils se disent encouragés par le ton constructif des membres travailleurs et se réjouissent de voir la liste des cas individuels adoptée dans un esprit constructif et d'efficacité, ainsi que les discussions concernant chacun des cas qui se tiendront dans le même esprit.

Travaux de la commission

13. Suivant sa pratique habituelle, la commission a ouvert ses travaux par une discussion sur les questions générales se rapportant à l'application des conventions et des recommandations et sur la manière dont les Etats Membres s'acquittent de leurs obligations normatives en vertu de la Constitution de l'OIT. Pendant cette partie de la discussion générale, référence a été faite à la Partie I du rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ainsi qu'au document d'information sur les ratifications et les activités normatives. Au cours de la première partie de la discussion générale, la commission a examiné ses méthodes de travail en se référant au document qui lui a été soumis à cette fin ³. Un résumé de cette partie de la

³ Travaux de la Commission de l'application des normes, CIT, 103^e session, C.App./D.1 (annexe 1).

discussion générale figure sous les rubriques pertinentes dans les sections A et B de la Partie I de ce rapport.

14. La seconde partie de la discussion générale a porté sur l'étude d'ensemble de la commission d'experts relative aux systèmes de salaire minima. Elle est résumée dans la section C de la Partie I de ce rapport.
15. A la suite de la discussion générale, la commission a examiné plusieurs cas concernant le respect des obligations relatives à la soumission des conventions et recommandations aux autorités nationales compétentes et à l'envoi des rapports sur l'application des conventions ratifiées. Les discussions détaillées de ces cas figurent dans la section D de la Partie I de ce rapport. La section E contient un résumé des discussions sur les 19 cas pour lesquels la commission n'a pas adopté de conclusions. L'adoption du rapport et les remarques finales figurent dans la section F de la Partie I de ce rapport.
16. La commission a examiné 25 cas individuels concernant l'application de diverses conventions. L'examen des cas individuels s'est fondé principalement sur les observations contenues dans le rapport de la commission d'experts ainsi que sur les explications, écrites ou orales, fournies par les gouvernements intéressés. Comme à l'habitude, la commission s'est également appuyée sur ses discussions des années précédentes, les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs et, le cas échéant, sur les rapports des autres organes de contrôle de l'OIT et d'autres organisations internationales. Les restrictions de temps ont à nouveau contraint la commission à sélectionner un nombre limité de cas individuels parmi les observations de la commission d'experts. S'agissant de l'examen de ces cas, la commission a de nouveau rappelé l'importance qu'elle accorde au rôle du dialogue tripartite dans ses travaux. Elle a voulu croire que les gouvernements des pays sélectionnés feront tout leur possible pour prendre les mesures nécessaires afin de respecter les obligations qu'ils ont acceptées en ratifiant les conventions. La deuxième partie du présent rapport contient un résumé des informations fournies par les gouvernements, des discussions et des conclusions concernant l'examen des cas individuels.
17. S'agissant de l'adoption de la liste des cas individuels à être discutés par la commission, la présidente de la commission a indiqué que la liste définitive de cas individuels était disponible ⁴.
18. Suite à l'adoption de la liste définitive des cas individuels par la commission, les membres employeurs ont rappelé que l'adoption de la liste des cas est un processus difficile. Ils sont satisfaits de ce qu'un consensus ait été atteint bien avant la limite établie. Cela démontre leur engagement à garantir qu'il n'y ait pas de retard dans les travaux de la commission. Des efforts considérables ont été faits pour assurer un équilibre régional ainsi qu'un équilibre entre les conventions fondamentales, celles de gouvernance et les conventions techniques. Les membres employeurs ont exprimé l'espoir que les travaux en cours au sein du Conseil d'administration en ce qui concerne le processus d'adoption de la liste des cas continuent, y inclus l'identification de critères objectifs pour la liste. Ils ont souhaité que cette question soit traitée au plus tard lors de la session de mars 2015 du Conseil d'administration afin de faciliter une adoption efficiente et dans les délais de la liste des cas pour les années à venir.
19. Les membres travailleurs ont rappelé leur engagement à éviter que se renouvelle la situation d'absence de liste de cas en 2012 ainsi que celle en 2013 où, pour garantir l'adoption d'une liste, ils avaient dû céder à l'inclusion dans les conclusions adoptées par

⁴ CIT, 103^e session, Commission de l'application des normes, C.App./D.4/Add.1 (annexe 2).

la commission sur certains cas individuels relatifs à la convention n° 87 d'une mention réclamée par le groupe des employeurs. Les questions passées relatives au mandat de la commission d'experts n'ont plus lieu d'être dans la mesure où celui-ci a été clarifié par la commission et reconnu unanimement par le Conseil d'administration en mars 2014. Il ne peut plus, de ce fait, être question d'inclure dans les conclusions des cas individuels de cette année la mention utilisée l'année passée. Depuis quelques années, le choix des cas individuels est devenu un exercice très difficile alors qu'il s'agit d'un processus dans lequel les partenaires sociaux doivent travailler ensemble en vue de parvenir à des compromis et dans lequel il n'existe pas de veto. Depuis 2012, un important travail préparatoire parmi les membres travailleurs est mené en vue de préparer leurs propositions pour la liste des cas dans le respect des critères adoptés. Cette liste est confrontée aux propositions parvenant des membres employeurs avant d'être adoptée puis communiquée au plus vite aux gouvernements. Cette année encore, dans la perspective du bon déroulement des travaux de la commission, les membres travailleurs ont dû renoncer à plusieurs cas très significatifs, comme ceux du Guatemala et du Zimbabwe. L'absence sur la liste définitive du cas de la Turquie en ce qui concerne l'application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, est également source d'une très grande frustration car les raisons en restent très obscures. S'agit-il de la perspective d'une réunion spéciale à Istanbul du Forum économique mondial en septembre 2014, la crainte de décourager les investissements étrangers ou la considération par le gouvernement que le cas est mal documenté dans le rapport de la commission d'experts? Ces considérations ne sauraient représenter des raisons valables car le développement économique ne peut être opposé aux droits fondamentaux des travailleurs, et le gouvernement aurait pu saisir l'opportunité d'une discussion afin de compléter toute omission dans le traitement du cas par la commission d'experts. Le cas préoccupant de la Turquie où, depuis des années, la mise en œuvre des conventions n° 87 et 98 est examinée, a été placé sur la liste préliminaire après mûre réflexion par les syndicats turcs qui ont néanmoins accepté son retrait de la liste définitive dans un esprit de compromis et de solidarité qu'il convient de souligner. Son examen par cette commission en 2013 a permis à la commission d'experts d'assurer le suivi des points examinés, liés pour l'essentiel aux difficultés d'application d'une législation pourtant censée régler les questions relatives à la liberté syndicale et à la négociation collective. Bien que des réformes aient eu lieu, leur mise en œuvre pose des problèmes considérables, et le gouvernement semble refuser l'assistance que pourraient lui fournir la commission d'experts et le BIT. Dans le processus d'adaptation aux normes de l'Union européenne, la Turquie a tout intérêt à se mettre en conformité avec les conventions de l'OIT. Les membres travailleurs ont invité de ce fait solennellement les employeurs et le gouvernement turcs à se joindre aux travailleurs pour saisir l'opportunité de la Conférence en vue de préparer, dans un esprit constructif, une déclaration commune dans laquelle ils s'engagent à continuer leurs efforts sur le plan législatif et à prendre les mesures nécessaires afin de progresser sur ces questions, même en l'absence d'une discussion.

20. Suite à l'adoption de la liste des cas individuels qui doivent être discutés par la commission, les porte-parole des employeurs et des travailleurs ont tenu une séance d'information informelle pour les représentants des gouvernements.

Méthodes de travail de la commission

21. Conformément à la Partie V (E) du document D.1, la présidente a précisé les limites au temps de parole des orateurs intervenant devant la commission. Ces limites ont été établies en consultation avec les vice-présidents, et la présidente entend les faire strictement respecter dans l'intérêt des travaux de la commission. La présidente a également demandé aux membres de la commission de faire les efforts nécessaires pour que les séances commencent à l'heure et que le programme soit respecté. Enfin, elle a rappelé que tous les

délégués ont l'obligation de respecter le langage parlementaire. Les interventions doivent s'en tenir au sujet en discussion et être effectuées dans les limites imposées par le respect et la bienséance.

B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail

Aspects généraux des procédures de contrôle

Déclaration de la représentante du Secrétaire général

22. La représentante du Secrétaire général a indiqué que le mandat de la Commission de la Conférence, en vertu de la Constitution et du Règlement de la Conférence, est au cœur du travail de l'OIT de supervision de la mise en œuvre effective des normes internationales du travail au niveau national. La commission a une pratique de longue date consistant à concentrer ses discussions sur une liste de cas individuels proposée par les représentants des employeurs et des travailleurs, sur la base du rapport de la commission d'experts. Les détails concernant les travaux de la commission sont énoncés dans le document D.1, qui reflète les décisions prises à ce jour par la commission sur la base des recommandations formulées par son Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail.
23. S'agissant de la discussion sur l'étude d'ensemble de la commission d'experts sur les systèmes de salaires minima, l'oratrice a souligné que, au-delà de l'importance de ce sujet d'actualité, il y a une dimension institutionnelle importante. Cette année, pour la cinquième fois, le sujet de l'étude d'ensemble a été aligné avec l'objectif stratégique qui sera examiné dans le cadre de la discussion récurrente en vertu du suivi de la Déclaration sur la justice sociale de 2008. L'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à la fixation des salaires minima fournira des informations pour la discussion récurrente sur l'objectif stratégique de la protection sociale (protection des travailleurs) qui se tiendra lors de la 104^e session de la Conférence (2015). Conformément à une décision prise par le Conseil d'administration en novembre 2010, l'examen de cette étude d'ensemble par la commission a donc lieu pour la première fois un an avant la discussion récurrente par la Conférence. Cela permettra une meilleure prise en compte et facilitera l'intégration des aspects liés aux normes dans le rapport préparé par le Bureau pour la discussion récurrente ainsi que dans le résultat de cette discussion.
24. En ce qui concerne le suivi de la Commission de l'application des normes de la Conférence de 2012, la représentante du Secrétaire général a rappelé que, après un débat constructif en mars 2014, le Conseil d'administration a pris un certain nombre de décisions. Celles-ci incluent un appel à toutes les parties concernées à contribuer au succès des travaux de la commission à la présente session de la Conférence. Le Conseil d'administration a également recommandé à la commission d'envisager de réunir son Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail en vue de faire le bilan des dispositions actuelles et d'élaborer de nouvelles recommandations sur ses méthodes de travail. C'est une question que la commission pourrait examiner, compte tenu également de l'impact possible sur ses travaux des décisions relatives à la réforme de la Conférence qui seront mises à l'essai lors de la 104^e session de la Conférence en 2015 (y inclus la réduction de la durée de la Conférence). Pour ces raisons, les dispositions nécessaires devront être prises pour une réunion du groupe de travail tripartite en novembre 2014. Les conclusions de ce groupe de travail seront ensuite soumises au Groupe de travail tripartite sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail avant de formaliser des recommandations finales. Le Conseil d'administration a également prié le Directeur

général de préparer, pour sa session de novembre 2014, un document fixant les modalités possibles, la portée et le coût des mesures pouvant être prises au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT, ainsi qu'un document présentant un calendrier pour l'examen des questions en suspens relatives au système de contrôle et pour le lancement du mécanisme d'examen des normes.

25. S'agissant d'autres développements importants à souligner, l'oratrice a indiqué que la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), est entrée en vigueur le 20 août 2013 et est devenue une norme internationale contraignante pour les 30 premiers Etats Membres dont la ratification a été enregistrée au 20 août 2012. Avec la ratification par l'Argentine le 28 mai 2014, 59 Membres ont ratifié la MLC, 2006, couvrant plus de 80 pour cent de la flotte mondiale. Cette convention établit des normes internationales minimales concernant les conditions de travail et de vie des gens de mer et présente des caractéristiques nouvelles d'une importance particulière pour l'orientation future de la politique normative de l'OIT et pouvant servir à concevoir des normes de l'OIT qui répondent aux exigences de la Déclaration sur la justice sociale de 2008. La première réunion de la Commission tripartite spéciale créée par le Conseil d'administration conformément à l'article XIII de la MLC, 2006, a eu lieu au BIT à Genève du 7 au 11 avril 2014. Cette commission a un rôle central en ce qui concerne la procédure d'amendement de la convention, qui est plus rapide et a été développée pour permettre à la convention de s'adapter aux changements et de répondre aux besoins importants dans le secteur. Deux propositions d'amendements ont été présentées conjointement par les représentants des armateurs et des gens de mer concernant la garantie financière dans les cas d'abandon des gens de mer et de décès ou d'invalidité de longue durée causé par un accident du travail, une maladie professionnelle ou un danger. Les propositions d'amendements adoptées par la Commission tripartite spéciale sont soumises à la présente session de la Conférence pour approbation. Cette procédure d'amendement plus rapide est unique et une source d'inspiration dans la réflexion sur la nécessité de maintenir le corpus normatif de l'OIT à jour.
26. L'oratrice s'est ensuite référée aux deux questions pour action normative qui sont inscrites à l'ordre du jour de la présente session de la Conférence: la première vise à compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 – simple discussion; et la seconde est relative à la transition de l'économie informelle à l'économie formelle (en vue de l'adoption d'une recommandation suivant la procédure de double discussion, la seconde discussion étant prévue pour 2015). Pour 2016 et 2017, le Conseil d'administration a choisi la révision, suivant la procédure de double discussion, de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944 – Travail décent pour la paix, la sécurité et la résilience aux catastrophes. A cet égard, certains membres du Conseil d'administration – et en particulier dans le groupe gouvernemental, mais aussi dans le groupe des employeurs – ont souligné que le mécanisme d'examen des normes adopté par le Conseil d'administration en novembre 2011, mais qui n'est pas encore opérationnel, doit être mis en œuvre dès que possible pour maintenir le corpus normatif de l'OIT à jour.
27. La représentante du Secrétaire général a rappelé une autre décision importante prise par le Conseil d'administration en ce qui concerne l'évaluation de l'impact de la Déclaration sur la justice sociale de 2008: elle sera entreprise par la Conférence en 2016. Elle inclura la question du cycle des discussions récurrentes et de leur coordination avec les études d'ensemble et les discussions y relatives au sein de la Commission de la Conférence. En prenant cette décision, le Conseil d'administration a également décidé de reporter à 2017 la dernière discussion récurrente du premier cycle, qui concerne les principes et droits fondamentaux au travail et qui était initialement prévue pour 2016.
28. Se référant aux mesures prises récemment par le Bureau afin de contribuer à un meilleur impact du système normatif, y compris le système de contrôle, l'oratrice a indiqué que le

Bureau a été très actif dans le cadre du suivi effectué avec les pays sur la base des conclusions adoptées par la commission en 2013. Le cas de l'application de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, par l'Ouzbékistan est un exemple particulièrement positif. Les conclusions de 2013 encourageaient le gouvernement à accepter la supervision de la récolte de coton, et une supervision conjointe OIT/Ouzbékistan a eu lieu du 11 septembre au 31 octobre 2013. Les unités de supervision ont effectué des visites non annoncées, couvrant environ 40 000 kilomètres à travers le pays (plus de 800 visites de sites ont été réalisées ainsi que 1 500 entretiens avec des employeurs, des agriculteurs, des enfants qui se trouvaient dans ou autour des champs de coton, des enseignants, etc.). Les résultats de la supervision (entre autres, 57 cas confirmés d'enfants travaillant dans les champs de coton) ont été présentés au gouvernement et aux partenaires sociaux pour discussion et suivi. En décembre 2013, la commission d'experts a noté ces développements avec intérêt et s'est félicitée de la collaboration du gouvernement avec l'OIT. Ce cas démontre comment le système de contrôle de l'OIT, couplé à une assistance technique efficace, peut avoir un impact significatif sur l'application effective des normes de l'OIT et sur la réalisation du travail décent. En 2014, le BIT a continué à travailler avec le gouvernement ouzbek et les partenaires sociaux, ce qui a abouti à la signature le 25 avril 2014 du premier programme par pays de promotion du travail décent en Ouzbékistan, lequel contient une forte composante concernant les normes internationales du travail. Le document d'information contient de plus amples informations sur les cas dans lesquels l'assistance technique du Bureau, y compris l'assistance technique fournie dans le cadre du Programme sur les normes internationales du travail assorti de délais financé par le Compte des programmes spéciaux, a eu un impact significatif au niveau national.

29. La représentante du Secrétaire général a noté le travail important effectué par le Comité de la liberté syndicale ainsi que l'examen continu de ses méthodes de travail et de ses procédures. Lors de sa session de mars 2014, le comité a soutenu le recours à des mécanismes nationaux spéciaux pour l'examen d'allégations de violations de la liberté syndicale, et a encouragé le Bureau à continuer de promouvoir le développement de ces mécanismes avec la pleine participation des partenaires sociaux. Le comité a invité les gouvernements à envisager de recourir à cette pratique, en particulier pour les cas où il est estimé qu'une résolution pourrait être obtenue rapidement. La mise en œuvre de ce type de mécanisme tripartite de règlement des conflits en Amérique latine (principalement en Colombie, mais aussi au Panama) s'est avérée utile pour prévenir et résoudre les conflits liés à la liberté syndicale et à la négociation collective. Un tel mécanisme vient d'être créé au Guatemala, et d'autres pays de la région envisagent cette possibilité. Dans le cadre des travaux en cours sur le domaine de première importance relatif à la protection des travailleurs contre les formes inacceptables de travail, la possibilité d'étendre la mise en œuvre de ce type de mécanisme tripartite de règlement des conflits, à la fois dans les pays intéressés dans d'autres régions et pour les sujets couverts par les normes internationales du travail autres que la liberté syndicale et la négociation collective, est actuellement à l'étude.
30. L'oratrice a ensuite rappelé que mai 2014 marque le 70^e anniversaire de l'adoption de la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie) qui affirme les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation: la justice sociale; le travail n'est pas une marchandise; la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu; et la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous. Elle a appelé les Etats Membres de l'OIT à ratifier et à mettre effectivement en œuvre les conventions de l'OIT qui sont à jour, y compris les conventions fondamentales et de gouvernance. Compte tenu des difficultés persistantes du marché du travail dans de nombreux pays et de la discussion par la Conférence cette année du rapport récurrent concernant l'objectif stratégique de l'emploi dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice

sociale, elle a souligné le 50^e anniversaire de l'adoption de la convention n° 122 (ratifiée par 108 Etats Membres), ainsi que les directives énoncées dans le Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence en 2009.

31. Enfin, l'oratrice a attiré spécialement l'attention sur les conventions à jour dans le domaine de la sécurité et la santé au travail, en particulier la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006. Les événements tragiques récents qui ont eu lieu dans le secteur de l'exploitation minière en Turquie – mais aussi en République centrafricaine (2013), au Chili (2010), en Chine (2012 et 2013), en Nouvelle-Zélande (2010), en Afrique du Sud (2012) et aux Etats-Unis (Virginie-Occidentale, 2010) – ont provoqué la mort d'un nombre impressionnant de travailleurs. Ces événements, comme d'autres événements tragiques qui ont eu lieu au Bangladesh (Rana Plaza, 2013) et au Japon (Fukushima, 2011), soulignent l'importance primordiale de la sécurité et de la santé au travail, notamment en ce qui concerne les professions dangereuses, telles que l'exploitation minière, la construction et l'agriculture. La protection des travailleurs contre les maladies et les blessures découlant de leur emploi est inscrite dans le Préambule de la Constitution de l'OIT, tandis que la protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les professions est réaffirmée dans la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration sur la justice sociale. L'OIT a élaboré et adopté au cours des années un important corpus d'instruments internationaux et de documents d'orientation. Aujourd'hui, il est possible d'affirmer que le droit à un environnement de travail sûr et sain est un droit de l'homme; tout travailleur a droit à la sécurité et au respect de son intégrité physique sur son lieu de travail. La représentante du Secrétaire général a saisi cette occasion pour prier instamment tous les Etats Membres de l'OIT qui ne l'ont pas encore fait d'examiner de toute urgence la possibilité de ratifier les conventions à jour pertinentes en matière de sécurité et santé au travail, y compris celles qui concernent des normes de sécurité et santé au travail spécifiques pour les professions dangereuses. Pour les pays avec des industries minières, la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, fournit un cadre excellent pour la mise en œuvre d'une politique cohérente en matière de sécurité et santé au travail dans les mines. Les travailleurs ont droit à l'information, à la formation, à une véritable consultation et à une participation dans la mise en œuvre des mesures de sécurité et de santé concernant les dangers et les risques auxquels ils sont confrontés dans l'industrie minière. Des mesures urgentes doivent être prises pour éviter les décès, blessures ou problèmes de santé affectant les travailleurs ou la population, ainsi que les dommages à l'environnement résultant de l'exploitation minière.
32. En conclusion, l'oratrice a félicité tous les gouvernements qui ont pris des mesures pour mettre en œuvre ou donner effet aux conventions et recommandations de l'OIT, ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs pour leur engagement à faire progresser les normes de l'OIT.

Déclaration du président de la commission d'experts

33. La commission a salué la présence de M. Abdul Koroma, président de la commission d'experts, qui a exprimé sa gratitude pour l'opportunité de participer à la discussion générale de la Commission de l'application des normes, ainsi qu'à sa discussion sur l'étude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima. Il a souligné l'importance d'une relation solide entre les deux commissions, dans un esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité.
34. Le président de la commission d'experts a d'abord rendu hommage à M. Dierk Lindemann, décédé en mars 2014. M. Lindemann a été nommé par le Conseil d'administration en tant que membre de la commission d'experts en mars 2012; avant cela, il avait déjà contribué de manière inestimable aux activités normatives de l'OIT dans le

domaine maritime, notamment en tant que porte-parole du groupe des armateurs lors de la session maritime de la Conférence internationale du Travail, qui a adopté la convention du travail maritime en 2006. Son expertise et sa sagesse feront cruellement défaut à la commission d'experts.

35. L'orateur a ensuite indiqué que la séance spéciale de la commission d'experts avec les deux vice-présidents de la Commission de la Conférence constitue, avec la participation du président de la commission d'experts aux travaux de la commission, le moyen par lequel les représentants des deux commissions peuvent échanger leurs vues sur des questions d'intérêt commun. Lors des séances spéciales des sessions de 2012 et 2013 de la commission d'experts, l'échange de vues s'est concentré sur des questions qui découlaient des discussions de la Commission de l'application des normes de juin 2012. A l'époque de l'examen par la commission d'experts de ces questions, à savoir le mandat de la commission d'experts et la question du droit de grève au titre la convention n° 87, des divergences de vues prévalaient entre les mandants. En tant qu'organe indépendant investi d'un mandat spécifique que lui ont conféré la Conférence et le Conseil d'administration, la commission d'experts devrait donner la priorité à l'accomplissement de son mandat. Sa crédibilité et son autorité reposent en tout premier lieu sur la qualité de son examen technique et impartial de l'application des conventions ratifiées. Cela représente un volume de travail considérable à effectuer dans un temps limité. Et pourtant, parfaitement consciente du fait que son travail et sa relation avec la commission sont au cœur du système de contrôle de l'OIT et que, depuis juin 2012, l'intégrité, l'efficacité et l'autorité de ce système sont en jeu, la commission d'experts a décidé d'adopter une démarche constructive. Elle a examiné attentivement ces deux questions afin d'apporter à ce défi institutionnel une contribution qui soit cohérente avec son mandat et conforme à son rôle dans le système de contrôle. Dans cette entreprise, elle a pu se reposer en toute confiance sur les principes qui sont le fondement de son existence et de son fonctionnement et sur son dialogue avec la Commission de la Conférence.
36. La commission d'experts a fait une déclaration sur son mandat qui figure au paragraphe 31 de son rapport général. En mars 2014, le Conseil d'administration s'est félicité de cette déclaration. S'agissant du droit de grève en rapport avec la convention n° 87, la commission d'experts a apprécié les arguments avancés par les deux vice-présidents, ainsi que les exposés détaillés de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et la Confédération syndicale internationale (CSI) sur la question. Cependant, elle a observé que les points de vue des deux groupes étaient diamétralement opposés. Comme l'indique le paragraphe 92 de son rapport général, la commission d'experts, en tant qu'organe indépendant, a, à de nombreuses occasions, exposé ses observations sur cette question, en tenant compte des critères utilisés par le Comité de la liberté syndicale. Ces observations peuvent être critiquées par les mandants tripartites et recours peut être fait à l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Comme l'indiquent les paragraphes 26 et 27 de son rapport général, la commission d'experts a passé un temps considérable à discuter des questions soulevées et à préparer les communications sur ses positions, au détriment du temps qu'elle devrait passer à examiner les rapports présentés par les gouvernements ainsi que les commentaires des partenaires sociaux. La commission d'experts a également noté dans son rapport général qu'elle avait réalisé une série d'ajustements à ses méthodes de travail au cours des années et continuerait à le faire, notamment en examinant les propositions formulées au cours de la discussion générale de la Commission de la Conférence en juin 2013. La commission a estimé qu'il appartient aux mandants tripartites de traiter et de résoudre des questions qui sont en définitive politiques. La commission n'est pas un organe politique.
37. Lors de sa session de mars 2014, le Conseil d'administration a encouragé la poursuite du dialogue informel entre la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence. Il a également invité la commission d'experts à continuer à

examiner ses méthodes de travail en vue d'améliorer encore son efficacité et son efficience. La commission d'experts a décidé de réunir, à sa prochaine session, sa sous-commission sur les méthodes de travail. La commission d'experts a cherché à rationaliser le contenu de son rapport, en vue de garantir que le rapport mette l'accent sur les questions les plus importantes en lien avec l'application des conventions et de faciliter leur examen par la commission et par la Conférence.

38. S'agissant de l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à la fixation des salaires minima, l'orateur a indiqué que sa portée était limitée aux instruments les plus récents et les plus exhaustifs en la matière, à savoir la convention n° 131 et à la recommandation n° 135 qui l'accompagne. Ces instruments appellent la mise en place de systèmes de salaires minima couvrant toutes les catégories de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection. Eu égard à la crise économique, la commission d'experts a décidé de consacrer un chapitre particulier au rôle des salaires minima dans ces contextes difficiles, tel que souligné par le Pacte mondial pour l'emploi, et de rappeler la nécessité d'associer les partenaires sociaux au processus de fixation des salaires minima, en particulier en période de difficultés économiques. L'orateur a espéré que le BIT disposera des capacités adaptées lui permettant de répondre positivement au grand nombre de demandes d'assistance technique ou de services consultatifs pour la mise en œuvre ou le fonctionnement des mécanismes de fixation des salaires minima. Il a conclu en indiquant que la convention n° 131 compte parmi les instruments de l'OIT les plus flexibles en termes de méthodes d'application, ce qui permet à des pays de niveaux de développement très différents de donner effet à ses dispositions. Au terme de son examen, la commission d'experts avait conclu que les objectifs, les principes et les méthodes établis par la convention n° 131 et la recommandation n° 135 conservaient toute leur pertinence, et que les Etats Membres de l'OIT qui n'avaient pas encore ratifié la convention devraient être fortement encouragés à le faire. La fixation de salaires minima est également positive pour les employeurs, en ce qu'elle contribue à garantir des règles du jeu équitables. Par conséquent, il est nécessaire d'apporter un nouveau souffle à la convention n° 131 et à la recommandation n° 135 afin de refléter la tendance mondiale actuelle à la réactivation de politiques relatives aux salaires minima.
39. Les membres employeurs et travailleurs ainsi que tous les membres gouvernementaux qui ont pris la parole se sont félicités de la présence du président de la commission d'experts au sein de la discussion générale de la commission. La vice-présidente employeuse a remercié le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations des observations qu'il a formulées concernant la relation solide existant entre les deux commissions dans un esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité.

Déclaration du Président de la Conférence

40. Le Président de la Conférence a indiqué que sa visite relevait de sa responsabilité d'établir le lien avec les commissions de la Conférence, de déterminer l'état d'avancement des travaux en cours et de se rendre disponible. La spécificité de la Commission de l'application des normes tient aux difficultés et aux tensions liées à la recherche du consensus et à la satisfaction résultant de la réalisation de cet objectif à travers le dialogue. L'avantage comparatif de l'OIT réside dans son rôle normatif et dans sa structure tripartite. La commission joue un rôle central dans le système de contrôle de l'OIT. Soulignant la difficulté de ce travail, il a mis l'accent sur son soutien inconditionnel aux travaux de la commission. La liste des cas a heureusement été adoptée, et une nouvelle étape a commencé avec la discussion des cas individuels et une responsabilité partagée, fondée sur le souhait de maintenir des relations professionnelles et sociales harmonieuses. Il convient de faire confiance à l'efficacité et au sens de la responsabilité de tous les membres de la

commission pour arriver à des conclusions qui illustrent le tripartisme, ce qui est l'avantage comparatif de l'OIT.

41. Les membres employeurs se sont félicités de la présence du Président et des Vice-présidents de la Conférence à la commission. Ils ont fortement apprécié la déclaration du Président et, en particulier, la valeur qu'il a accordée au consensus et au système de contrôle dans son ensemble. Ses paroles guideront la commission dans ses travaux.
42. Les membres travailleurs ont souligné que la présence du Président et des Vice-présidents de la Conférence internationale du Travail met en évidence l'importance de la commission pour l'OIT et pour son système normatif. L'adoption de normes et le contrôle de leur application sont une manière importante d'améliorer les relations de travail. L'OIT étant la seule institution mondiale où les travailleurs sont directement représentés, ces derniers entendent y assumer pleinement leurs responsabilités. Ils ont finalement exprimé le souhait que les travaux de la commission soient guidés par la maxime selon laquelle «chaque travailleur vaut plus que tout l'or du monde».

Déclarations des membres employeurs

43. Les membres employeurs ont souligné que la commission d'experts n'est que l'un des deux piliers du système de contrôle de l'OIT, et que la responsabilité du contrôle des normes relève ultimement des mandants tripartites représentés au sein de la Commission de la Conférence. Dans de précédentes observations, ils avaient souligné l'importance du rôle de la commission d'experts qui permettait de comprendre les informations volumineuses fournies chaque année sur l'application des normes.
44. Les membres employeurs ont accueilli favorablement le fait que le délai imparti pour la sélection des cas individuels ait été respecté, ce qui démontre l'engagement des membres employeurs et travailleurs à garantir qu'il n'y ait pas de retard dans les travaux de la commission. La négociation et l'adoption de la liste des cas individuels sont un processus difficile et qui présente des défis tant pour les membres travailleurs que pour les membres employeurs, ce qui donne lieu à des préoccupations en ce qui concerne la pérennité du système actuel. Des critères objectifs supplémentaires doivent être établis et pris en compte pour l'adoption de la liste sur la base d'éléments automatiques, objectifs et transparents. Les membres employeurs ont réitéré l'importance de cette question et exprimé l'espoir qu'elle sera traitée au plus tard lors de la session de mars 2015 du Conseil d'administration afin de garantir que les membres employeurs et travailleurs disposent, en vue de la prochaine session de la Conférence, d'une méthode améliorée pour l'adoption de la liste des cas.
45. La question de la négociation des conclusions de la Commission de la Conférence mérite également d'être soulignée. Des conclusions courtes, claires et directes sont nécessaires pour indiquer sans ambiguïté aux gouvernements ce qu'ils doivent faire pour améliorer la conformité aux conventions ratifiées. En outre, si les conclusions peuvent refléter des recommandations consensuelles, il peut arriver parfois que les vues divergent au sein de la Commission de la Conférence en ce qui concerne certaines conclusions. Les membres employeurs ont exprimé le souhait que, dans un tel cas, la commission soit en mesure de prendre note de cette différence d'opinion dans ses conclusions lorsque cela est approprié.
46. Les membres employeurs se sont félicités de l'esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité qui a toujours prévalu entre la commission d'experts et la Commission de la Conférence au fil des années. Ils ont encouragé l'intensification d'un dialogue franc, crucial pour la pertinence du système de contrôle. Ils ont aussi accueilli favorablement la réponse de la commission d'experts à la discussion de la Commission de la Conférence et la clarification de son mandat par la commission d'experts au paragraphe 31 de son rapport

général. La commission d'experts a indiqué que ses recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Cela clarifie l'étendue du mandat de la commission d'experts, sans porter atteinte à l'importance du système de contrôle. Relevant que le titre «mandat» apparaît désormais à deux reprises, soit au paragraphe 31 du rapport général et dans la Note au lecteur, les membres employeurs s'attendent à ce que la clarification qui se trouve au paragraphe 31 ne soit utilisée qu'une fois dans le rapport afin d'éviter toute confusion. Au vu de l'importance de mettre en exergue cette clarification, ils ont encouragé la commission d'experts à continuer de mettre ce paragraphe en gras dans ses rapports futurs, y compris dans les études d'ensemble.

47. Les membres employeurs ont réitéré, comme ils l'ont fait lorsque le mandat de la commission d'experts a été clarifié, qu'ils acceptent que le rôle de la commission d'experts requière un certain degré d'interprétation dans la formulation de recommandations non contraignantes. Cependant, afin de garantir la crédibilité du système de contrôle dans son ensemble, il est crucial que la commission d'experts respecte son mandat. La commission d'experts doit éviter de procéder à une forme indirecte d'action normative en ajoutant des obligations par des interprétations extensives des conventions, en comblant des lacunes apparues depuis qu'une convention a été adoptée ou en réduisant la flexibilité prévue dans les conventions par des interprétations restrictives. L'action normative appartient uniquement aux mandants tripartites de l'OIT, et les membres employeurs ont fait le vœu de défendre résolument ce principe. La commission d'experts ne peut pas remplir le vide laissé par l'absence d'un mécanisme d'examen des normes qui soit opérationnel. Il y a un consensus au sein du Conseil d'administration sur la nécessité d'un corpus normatif de l'OIT qui soit pertinent et à jour, et la mise en œuvre du mécanisme d'examen des normes est attendue à cet égard. Les avis et recommandations non contraignants de la commission d'experts ne sont pas un substitut au mécanisme d'examen des normes, et toute extension du mandat de la commission par les experts risque de porter atteinte au système de contrôle et de bloquer les travaux au sein du Conseil d'administration.
48. Les membres employeurs se sont interrogés sur la raison pour laquelle les rapports annuels de la commission d'experts sont publiés sans examen ou approbation préalable du Conseil d'administration. Une telle procédure renforcerait la gouvernance au sein du système de contrôle. De plus, la commission d'experts devrait éviter de critiquer des politiques gouvernementales générales, telles que les mesures d'austérité et la consolidation budgétaire. De tels avis ne sont pas appropriés dès lors que le mandat de la commission d'experts est d'examiner l'application des normes; elle ne dispose pas d'un mandat politique.
49. Au paragraphe 92 de son rapport général, la commission d'experts a rappelé qu'elle a exposé de manière détaillée ses observations sur le droit de grève, en tenant compte des critères utilisés par le Comité de la liberté syndicale (CLS). Cela crée le risque d'une confusion importante. Le CLS n'est ni un mécanisme de supervision des normes ni un organe tripartite en charge de l'action normative. Son travail est fondé sur le fait que la Constitution de l'OIT appelle à la reconnaissance du principe de la liberté syndicale. Les décisions prises par le CLS pour des cas particuliers ne peuvent donc pas être élevées au rang de principes généraux ou de règles générales par référence aux conventions n^{os} 87 et 98. Le CLS n'a pas compétence pour l'application des conventions, et ses recommandations ne peuvent être considérées comme faisant jurisprudence aux fins de l'interprétation des principes contenus dans les conventions. En outre, les membres du CLS officient en leur capacité personnelle et ne représentent pas les mandants de l'OIT, même s'ils viennent de leurs rangs.
50. Toujours par référence au paragraphe 92 du rapport général, les membres employeurs ont remercié la commission d'experts pour avoir reconnu que le système de contrôle prévoit la

possible remise en question des avis émis, ainsi que pour avoir confirmé que, en cas de désaccord sur la juste interprétation d'une convention, il est possible de faire recours à l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Cela signifie que, si les mandants au sein de la Commission de la Conférence ne sont pas d'accord avec une interprétation, il est nécessaire pour le bon fonctionnement d'un système de contrôle crédible qu'un tel désaccord apparaisse dans les conclusions et qu'il soit, si nécessaire, examiné dans le cadre de l'article 37 de la Constitution. Ce besoin de visibilité ne va pas dans le sens de la déclaration des membres travailleurs mettant en cause la phrase qui avait été incluse dans la majorité des conclusions adoptées par la commission en 2013 en ce qui concerne l'application de la convention n° 87. L'inclusion de cette phrase dans les conclusions reflétait la position des membres employeurs, et le consensus à tout prix n'était plus ni durable ni crédible. Il n'y a pas d'accord au sein de la commission sur la reconnaissance d'un «droit de grève» dans la convention n° 87 tel que développé dans les recommandations non contraignantes de la commission d'experts. La crise qui a résulté de l'étude d'ensemble de 2012 a confirmé la divergence de vues entre la Commission de la Conférence et la commission d'experts sur la question de l'interprétation du droit de grève, divergence qui doit être réglée. Un nouvel examen tripartite de cette question doit être mené à la lumière de la situation globale actuelle des relations professionnelles au sein des Etats Membres de l'OIT. A cet égard, la possibilité d'une discussion à la Conférence sur le droit de grève mérite une sérieuse considération.

51. Le désaccord relatif au droit de grève ne disparaîtra pas simplement parce qu'il serait ignoré ou parce que son examen serait reporté. S'agissant de la discussion de cas individuels relatifs à l'application de la convention n° 87 et qui incluent la question d'un droit de grève, les membres employeurs seront cohérents avec leur approche de 2013 et soutiendront des conclusions qui n'appelleraient pas, explicitement ou implicitement, les gouvernements à mettre leur législation et leur pratique nationale en conformité avec les règles relatives au droit de grève élaborées par la commission d'experts. Les gouvernements examinés pour leur application de la convention n° 87 sont libres de confirmer, dans le cadre du processus de contrôle, s'ils acceptent ou non les recommandations non contraignantes de la commission d'experts sur ce sujet. Lorsque cela est approprié, les conclusions doivent expressément indiquer qu'il n'y a pas de consensus sur le droit de grève et qu'elles ne couvrent donc pas ce sujet. Les membres employeurs s'attendent à ce que l'accord de 2013 soit maintenu, d'autant que la liste contient des cas relatifs au droit de grève. Les membres employeurs ont souligné que les conclusions adoptées doivent refléter les vues des participants à la discussion.
52. S'agissant des cas individuels qui n'ont pas été retenus pour examen, les membres employeurs ont indiqué que le cas de l'application de la convention n° 87 par le Chili est un exemple clair d'un cas dans lequel la commission d'experts a excédé son mandat puisqu'elle demande depuis plusieurs années la modification de diverses sections du Code du travail relatives au droit de grève. Pour ce qui est de l'application de la convention n° 144 par El Salvador, les membres employeurs ont demandé au gouvernement de respecter la convention en consultant de manière significative les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, au sein du comité consultatif, afin de trouver une solution qui garantisse une composition tripartite équilibrée des comités exécutifs des institutions autonomes. Par ailleurs, des observations soumises à la commission d'experts n'ont pas été prises en compte dans plusieurs cas, y inclus celui de l'application des conventions nos 87 et 144 par la Serbie, de la convention n° 98 par l'Uruguay et de la convention n° 131 par l'Etat plurinational de Bolivie. Le cas de l'application de la convention n° 87 par le Togo contient un exemple clair de violation des principes de la liberté syndicale du fait de l'ingérence du gouvernement dans le processus d'élections du président de l'organisation la plus représentative des employeurs au niveau national, processus qui devrait être libre et démocratique.

-
53. Les membres employeurs ont rappelé qu'ils ont formulé en 2013 un certain nombre de propositions relatives aux méthodes de travail et aux rapports de la commission d'experts. Ils ont accueilli favorablement le fait que la commission d'experts a déjà pris des mesures pour donner suite à certaines de ces propositions et sont confiants qu'une discussion plus large impliquant toutes les parties de manière constructive pourra avoir lieu. S'agissant des propositions émises en 2013, ils ont formulé les commentaires suivants.
54. *Une coopération plus étroite entre la Commission de la Conférence, la commission d'experts et le Bureau.* En 2013, les membres employeurs avaient salué la tenue de consultations informelles en février 2013 entre les membres de la Commission de la Conférence et les membres de la commission d'experts, en présence de représentants du Bureau. Ils ont souligné l'importance cruciale d'un dialogue plus direct avec la commission d'experts afin de promouvoir une meilleure compréhension de la situation réelle et des besoins des utilisateurs du système de contrôle. Ils veulent croire que ce dialogue et cette coopération seront renforcés à l'avenir. Une mesure importante pour renforcer les relations entre la commission d'experts et les mandants serait d'impliquer le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) dans le programme d'information qui est organisé à l'intention des nouveaux membres de la commission d'experts.
55. *Une approche plus participative concernant le rapport de la commission d'experts.* Les membres employeurs ont rappelé qu'ils avaient proposé des modifications au format des rapports de la commission d'experts afin d'accroître la participation tripartite et de mieux refléter les contributions des mandants tripartites dans ces rapports. Certains progrès ont été faits, la commission d'experts ayant reflété plus longuement les observations soumises par l'OIE et par les organisations d'employeurs, tant dans le rapport général que dans les observations individuelles. D'autres mesures en ce sens seraient souhaitables. Des parties du rapport pourraient être identifiées afin de refléter de manière visible et permanente les vues des employeurs et des travailleurs sur des questions particulières liées au contrôle. Cela pourrait se faire, par exemple, par des «observations générales» qui précéderaient les observations de la commission d'experts sur certaines conventions ou groupes de conventions. Les membres employeurs sont convaincus que, si le format du rapport laissait plus de place aux contributions des mandants, la crédibilité et l'acceptation du système de contrôle de l'OIT seraient renforcées. Ils sont prêts à examiner les changements nécessaires à cette fin avec la commission d'experts et le Bureau.
56. *Traiter de manière plus durable les manquements à l'obligation de soumettre des rapports.* Les membres employeurs ont observé que, de manière générale, le respect de l'obligation de soumettre des rapports semble s'être amélioré cette année. Ils ont noté en particulier les efforts réalisés pour fournir une assistance technique aux pays avec le soutien du Compte de programmes spéciaux. Comme l'indique la commission d'experts au paragraphe 82 de son rapport général, il existe des exemples concrets et tangibles des améliorations obtenues grâce à ce programme. Au-delà des cas de progrès individuels, ce programme a également permis de mettre en place une stratégie de rationalisation de l'assistance technique fournie par le Bureau en matière de normes internationales du travail. Les membres employeurs, comme la commission d'experts, accueillent favorablement cette nouvelle approche et remercient le Bureau pour son travail. Ils sont confiants que ce programme pourra continuer et sera financé de manière adéquate à l'avenir. Cela étant, la situation en matière d'envoi des rapports reste loin d'être satisfaisante, plus d'un quart des rapports dus sur l'application des conventions ratifiées n'ayant pas été reçus avant le début de la session de la commission d'experts. D'autres mesures doivent être prises afin de traiter le problème à la racine. Les pays qui ratifient ne doivent pas compter uniquement sur l'assistance technique, mais doivent prendre au sérieux leurs responsabilités en matière de rapports. Avant de ratifier, ils devraient évaluer leur capacité à faire rapport et, si besoin, renforcer cette capacité. Plus largement, il conviendrait de consolider et de simplifier les conventions

de l'OIT et de cibler les questions essentielles sur lesquelles il doit être fait rapport. Ces questions devraient être traitées dans le cadre du mécanisme d'examen des normes. Les membres employeurs veulent croire que ce mécanisme sera bientôt opérationnel.

57. *Améliorer le système de contrôle en le rendant plus ciblé par une réduction du nombre d'observations et une amélioration de leur qualité.* Les membres employeurs ont noté des progrès significatifs cette année, le rapport de la commission d'experts ayant été réduit de presque un tiers, les questions moins graves et techniques étant traitées en demandes directes. Le caractère plus ciblé du rapport en fait un instrument plus utile au travail de contrôle de la Commission de la Conférence qui a ainsi une meilleure idée des principales violations des conventions ratifiées. Les membres employeurs appellent la commission d'experts à continuer de concentrer son rapport sur les questions de conformité cruciales et à garantir que ses observations sont rédigées de manière claire et directe. Les observations doivent se limiter aux vrais problèmes d'application, et les demandes d'information doivent être faites par des demandes directes uniquement.
58. *Mesurer les progrès dans le respect des conventions ratifiées de manière plus significative.* Les membres employeurs ont accueilli favorablement le fait que la commission d'experts a cessé d'identifier des cas de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des conventions. L'identification de tels cas, en plus des cas de progrès, ne fait pas partie du champ du contrôle des normes. L'identification et la diffusion de bonnes pratiques sont une tâche du Bureau dans le contexte de l'assistance technique sur les normes internationales du travail, pouvant comprendre la préparation de matériel promotionnel ou l'organisation de formations. La commission d'experts a continué à identifier des cas de progrès, 32 dans 25 pays en 2013, portant le nombre total de ces cas à 2 946 depuis que la commission d'experts a commencé à les répertorier. Les membres employeurs ont rappelé les propositions qu'ils ont faites en 2013 sur les possibles améliorations de la mesure du progrès dans l'application des conventions ratifiées, allant au-delà d'un simple calcul du nombre de ces cas. Tout en reconnaissant que la mesure du progrès en la matière est une tâche ambitieuse et complexe, ils considèrent qu'il convient de s'y atteler. Une juste mesure du progrès permettrait de démontrer l'efficacité du système et d'examiner les possibles faiblesses afin de le rendre plus efficace. Cela est d'autant plus nécessaire que la bonne application des conventions semble être l'exception et non la règle. En prenant comme indicateur les rapports des gouvernements qui, selon la commission d'experts, n'appellent pas d'observations et reflètent donc une situation de conformité, les membres employeurs ont noté qu'il y a seulement 248 rapports de ce type en 2013 sur un total de 1 719 rapports reçus sur les conventions ratifiées. Ainsi, seuls 14 pour cent des pays ayant ratifié les conventions concernées ont été considérés par la commission d'experts comme les mettant en œuvre de manière adéquate, comparé à 20 pour cent en 2012. Les membres employeurs ont réitéré leur proposition de discuter avec les autres mandants de l'OIT, le Bureau et la commission d'experts de nouveaux moyens de mesurer le progrès dans l'application des conventions ratifiées. Il faudrait examiner sérieusement la possibilité de mettre en œuvre des mécanismes tripartites au niveau national pour traiter des problèmes d'application.
59. En conclusion, les membres employeurs ont rappelé que les rapports des organes de contrôle de l'OIT, dont la commission d'experts, sont toujours plus pertinents et importants pour plusieurs raisons, y inclus la prise en considération par les tribunaux nationaux des obligations internationales des Etats Membres et la mondialisation des affaires. Dans ce contexte, ils sont engagés à garantir la pertinence, la pérennité et la crédibilité du système de contrôle de l'OIT, comme le montre le nombre d'observations soumises à la commission d'experts en 2013 par des organisations d'employeurs, nombre qui a doublé par rapport aux années précédentes. Comme ils l'ont déjà indiqué, les membres employeurs sont ouverts à l'examen de différentes alternatives visant à rendre l'adoption de la liste des cas plus transparente et objective. Ils appellent à ce qu'une

solution soit trouvée en mars 2015 au plus tard. Enfin, ils ont rappelé leur engagement envers l'initiative sur les normes proposée par le Directeur général pour rendre le système de contrôle meilleur et plus transparent et garantir qu'il réponde aux besoins actuels du monde du travail. Le travail technique effectué par les experts, dont une partie est contenue dans le rapport présenté à la Commission de la Conférence, est un élément précieux et vital du système. Le mécanisme d'examen des normes, dont les membres employeurs espèrent que la mise en œuvre ne tarde plus afin de permettre d'examiner à tout moment le corpus normatif pour garantir qu'il est à jour, est une autre pièce vitale du système.

60. La membre employeuse de l'Allemagne a indiqué que la position des membres employeurs sur le droit de grève est très claire et qu'il n'est pas nécessaire de la répéter. Elle a précisé que l'accord sur la manière de traiter les conclusions relatives aux cas portant sur la convention n° 87 et qui comportent la question d'un droit de grève, obtenu en 2013, n'est pas limité dans le temps.

Déclarations des membres travailleurs

61. Les membres travailleurs ont rappelé le consensus sur le maintien d'un mécanisme de contrôle de l'application des normes internationales du travail pertinent et durable. Cependant, compte tenu du fait que les membres employeurs n'envisagent pas le statu quo à cet égard, il faut agir de manière constructive pour que les travaux de la Commission de l'application des normes conservent tout leur poids.
62. Quelques perspectives étaient envisageables suite aux consultations menées par le Directeur général du BIT et dans le cadre du Conseil d'administration de mars 2014. Sans occulter les divergences, un large consensus est apparu sur la nécessité d'agir rapidement pour préserver un mécanisme de contrôle fort, faisant autorité et qui recueille l'adhésion de toutes les parties.
63. Dès lors, la Commission de l'application des normes devrait cette année fonctionner efficacement et conformément à son mandat. A moyen terme, des discussions devraient être entamées, au sein du groupe de travail de la commission, sur les voies d'amélioration de ses méthodes de travail. S'agissant des divergences de vues sur l'application ou l'interprétation des conventions internationales du travail, un examen des pistes offertes par l'article 37 de la Constitution de l'OIT devrait être entamé par le Conseil d'administration en novembre 2014.
64. Les membres travailleurs considèrent que la question du mandat de la commission d'experts a été réglée par la commission d'experts elle-même dans ses deux derniers rapports. La commission d'experts est un organe – unique en son genre dans le système des Nations Unies – composé de juristes éminents ayant une expertise avérée nommés, de manière tripartite, par le Conseil d'administration. Il s'agit d'un organe technique et impartial qui procède à des analyses sur la mise en œuvre, en droit et en pratique, des conventions ratifiées tout en tenant compte des réalités nationales diverses et des différents systèmes juridiques. Ce travail reconnu permet à la commission d'experts de guider l'action des autorités nationales, qu'elle soit législative ou judiciaire.
65. Les membres travailleurs constatent que non seulement les membres employeurs semblent remettre en cause le travail de la commission d'experts tel qu'il a évolué au long des années, mais également, et pour la première fois, le travail du Comité de la liberté syndicale, organe tripartite qui, de par sa composition, représente les mandants de l'Organisation.
66. Par ailleurs, les membres travailleurs font observer que les conclusions adoptées par la Commission de l'application des normes à l'issue de ses discussions sur les cas individuels

seraient menacées et n'auraient plus aucun sens si elles ne devaient plus être adoptées de manière consensuelle et unanime, comme le suggèrent les membres employeurs.

67. S'agissant du rapport de la commission d'experts, il est regrettable de constater que la commission d'experts semble se limiter dans son dialogue avec les gouvernements. Le nombre de demandes directes, qui sont bien moins visibles et accessibles que les observations, augmente. Les observations sont, pour certaines conventions, très courtes. Le souci de réduire le volume du rapport de la commission d'experts ne devrait pas se faire aux dépens de la substance des commentaires. Cette réduction de la taille des commentaires contredit ce que les experts considèrent être l'essence de leur mandat, à savoir les fonctions de surveillance et de conseil. De même, le renvoi de certains cas au cycle de rapport suivant est de nature à affaiblir la mise en œuvre des instruments et à créer un sentiment d'impunité des gouvernements. L'augmentation significative des commentaires de la commission d'experts restés sans réponse ne fera que s'amplifier si les experts continuent de se censurer ainsi.
68. De manière spécifique, les membres travailleurs regrettent que les commentaires de la commission d'experts concernant les conventions sur la protection de la maternité manquent de substance. La discrimination à l'égard des femmes pour des motifs liés à la maternité est pourtant un problème répandu, même lorsqu'une législation nationale existe en la matière.
69. Par ailleurs, les prochaines discussions sur les méthodes de travail devraient permettre de mieux déterminer la nature d'un cas de progrès car un certain nombre de cas comptabilisés comme tels dans le rapport de la commission d'experts ont pu surprendre.
70. Enfin, les membres travailleurs ont accueilli favorablement le fait que la commission d'experts ait mis en exergue le suivi donné aux conclusions de la Commission de l'application des normes. Cela permet de mesurer clairement et rapidement l'impact des travaux de cette dernière.
71. En conclusion, les membres travailleurs se déclarent particulièrement préoccupés par les déclarations des membres employeurs.
72. Le membre travailleur du Brésil a exprimé son inquiétude au sujet de la promotion de la négociation collective au Brésil. La convention n° 154 a été ratifiée par le Brésil en 1992, et les alinéas d) et e) de l'article 5 (2) prévoient que la négociation collective ne doit pas être entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles, et que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail doivent être conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective. Bien que des progrès indéniables aient été accomplis en matière de démocratisation institutionnelle et d'application des normes internationales du travail depuis la fin de la dictature civile et militaire et l'adoption de la Constitution fédérale en 1988, de nombreux mécanismes aboutissant à l'ingérence de l'Etat dans le processus de négociation collective, séquelle de la dictature, sont toujours en vigueur. Ces mécanismes entravent la négociation collective, par exemple: 1) les dispositions des conventions collectives, fixant par consensus le niveau des contributions financières des travailleurs, sont sans cesse annulées par les services du Procureur général chargé des questions du travail, dont les décisions sont systématiquement confirmées par les tribunaux du travail bien qu'elles ne soient fondées sur aucun critère juridique clair et raisonnable. Ces mesures ôtent à des dizaines d'organisations de travailleurs toute possibilité de survie politique et constituent une menace réelle pour la liberté syndicale; 2) le recours à des briseurs de grève ne fait l'objet d'aucune opposition systématique de la part des services du Procureur général chargé des questions du travail ou des tribunaux du travail, qui fonctionnent de manière opportuniste et décident au cas par cas de la nécessité

de rendre une ordonnance judiciaire afin d'empêcher cette pratique; 3) les tribunaux du travail, quant à eux, émettent des injonctions interdisant les piquets de grève, droit associé au droit d'action contenu dans les principes de la liberté syndicale; cela rend dans les faits impossible l'exercice du droit de grève pour certaines catégories de travailleurs; 4) la législation brésilienne régissant la grève reconnaît comme essentielles certaines activités qui ne sont pas reconnues comme telles par les organes de contrôle de l'OIT; et 5) en dernier lieu, la question de la protection de la stabilité des représentants des travailleurs dans les décisions du Tribunal supérieur du travail est posée. En conclusion, l'orateur a demandé au Bureau de proposer au gouvernement l'envoi d'une commission tripartite pour aborder la question des modifications législatives qui permettraient de garantir l'effectivité de la convention n° 154 au Brésil.

73. La membre travailleuse des Pays-Bas, s'exprimant au nom des membres travailleurs des pays nordiques et de la Belgique, a exprimé son accord avec la déclaration prononcée par les membres employeurs, qui insistait sur la pertinence accrue des normes internationales du travail dans notre société mondialisée. Les conventions de l'OIT, notamment les conventions n^{os} 87 et 98, sont indispensables à la création d'une mondialisation équitable fondée sur des règles communes et respectées de tous. L'oratrice a rappelé la déclaration prononcée par le président de l'Organisation danoise des employeurs, selon laquelle il n'y a pas de concurrence au détriment des normes fondamentales. Les membres employeurs ont relevé à raison que les conventions de l'OIT sont intégrées dans le droit national et les instruments des organisations régionales ainsi que dans les codes de conduite des entreprises multinationales et les normes internationales en matière d'entreprises et de droits de l'homme, comme les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques et les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme de l'ONU. Les syndicats des Pays-Bas, de la Belgique et des pays nordiques font preuve de bonne foi dans les négociations sur l'application de ces principes, menées avec les organisations d'employeurs et les entreprises multinationales. Il est difficile de croire à l'engagement des membres employeurs en faveur de l'OIT et de ses mécanismes de contrôle, alors qu'ils n'y voient aucune place pour la protection du droit de grève. Cela est particulièrement dommageable dans des pays qui ne protègent pas, ou pas suffisamment, les droits fondamentaux des travailleurs et envers lesquels la commission a la plus grande responsabilité. Les travailleurs prennent des risques très grands dans ces pays en défendant ces droits fondamentaux par la grève. Les membres employeurs perdent leur crédibilité lorsqu'ils privent ces travailleurs de protection en supprimant le droit fondamental de faire grève de la protection internationale accordée par les mécanismes de contrôle de l'OIT.
74. Le membre travailleur de l'Uruguay a indiqué qu'il souhaitait s'exprimer au nom des travailleurs les plus vulnérables qui sont privés de liberté d'expression. Il a insisté sur le fait que la liberté syndicale repose sur trois éléments principaux, à savoir le droit d'organisation, le droit de prendre part à la négociation collective et le droit des syndicats de rédiger leurs statuts et d'élaborer leur programme d'action. En ce qui concerne l'argument selon lequel les normes de l'OIT ne font pas expressément référence au droit de grève, l'orateur a souligné qu'elles n'incluent pas non plus le droit à la propriété privée des entreprises. La réponse se trouve dans le dialogue. Le tripartisme n'est pas une fin en soi mais un instrument permettant d'obtenir de meilleures conditions de vie pour tous. A cet égard, l'OIT assure les conditions nécessaires pour lutter en faveur des droits fondamentaux, ce qui inclut le droit de grève.
75. La membre travailleuse de la France a considéré comme choquantes certaines déclarations effectuées plus tôt par les membres employeurs et a regretté que la commission ainsi que les droits des travailleurs les plus fondamentaux soient de nouveau pris en otage alors que des discussions sont en cours devant l'organe compétent, à savoir le Conseil d'administration. Le droit de grève, en France comme dans de nombreux pays, est un droit

reconnu par la Constitution. La France est un pays de dialogue social mais aussi de rapports de force, et des grèves de grande ampleur ont parfois été nécessaires pour consolider la reconnaissance d'importants droits acquis. Les normes de l'OIT constituent un rempart contre le darwinisme social où l'homme devient un loup pour l'homme. Les droits doivent primer sur les libertés économiques, et soutenir le contraire s'écarter des objectifs de justice sociale, de démocratie et de paix qui caractérisent l'OIT et vis-à-vis desquels le système de contrôle de l'application des normes et le mandat des experts jouent un rôle fondamental. L'oratrice a finalement souligné l'importance que les décisions de la commission soient adoptées de manière consensuelle afin de guider au mieux les gouvernements dans l'application des conventions de l'OIT.

Déclarations de membres gouvernementaux

76. La membre gouvernementale de la France s'est félicitée de l'accord ayant permis d'établir à nouveau cette année la liste des 25 cas soumis à l'examen de la commission. Elle a souhaité que les travaux de la commission se déroulent dans un climat serein, permettant que les décisions soient prises par consensus, ce qui fait la force de l'Organisation. Elle a une fois encore souligné l'attachement de son gouvernement au système normatif de l'OIT, cœur de métier de l'Organisation, et à la nécessité d'en préserver l'efficacité et la crédibilité et donc d'avoir un système de supervision adapté. Dans ce sens, son gouvernement soutient la mise en place d'un mécanisme dans l'esprit de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, à condition d'en encadrer rigoureusement les modalités de mise en place et de fonctionnement; il continuera d'œuvrer pour que cette solution puisse être élaborée de manière tripartite au prochain Conseil d'administration de novembre 2014.
77. Le membre gouvernemental de l'Uruguay s'est référé à la déclaration des membres employeurs et a indiqué que son gouvernement soutient pleinement le système de contrôle. Le cas de l'Uruguay a été examiné par la commission dans le passé, et cet examen ne doit pas engendrer d'anxiété ou de préoccupation. L'Uruguay met en œuvre et assure l'application des principes de la liberté syndicale, de la négociation collective et du droit de grève. Evidemment, certaines lois peuvent ne pas être pleinement conformes aux normes de l'OIT, mais une solution peut toujours être trouvée, et le gouvernement n'a jamais refusé d'engager les frais afférents. Il a adopté des lois garantissant le droit d'organisation collective dans tous les secteurs économiques et a soumis un projet de loi au Parlement sur lequel toutes les parties pourront s'exprimer.
78. La membre gouvernementale du Soudan a souligné les efforts considérables faits par son gouvernement pour appliquer les normes internationales du travail, efforts fondés sur la conviction que le dialogue, la coordination et le suivi impliquant le gouvernement, les employeurs et les travailleurs sont les seuls moyens permettant de réaliser des progrès. L'objectif ultime pour les partenaires sociaux est d'atteindre la justice, de sauvegarder les droits et de réaliser l'équité. Son gouvernement a demandé l'assistance technique du BIT afin de ratifier la convention n° 87. L'assistance technique reçue du BIT pour le renforcement des capacités des inspecteurs du travail a été très appréciée, et celle à venir en matière de sécurité et santé au travail sera tout aussi utile. Elle a souligné le rétablissement en novembre 2013 du Conseil consultatif national sur les normes du travail qui est composé du ministère du Travail et des partenaires sociaux en nombre égal, ainsi que d'autres ministères et organes pertinents. Son gouvernement a invité le Bureau à participer aux délibérations de ce conseil, qui sera inauguré en août 2014.
79. Le membre gouvernemental de la Belgique, s'exprimant également au nom du membre gouvernemental de l'Allemagne, a souligné sa vive préoccupation à la suite de certaines positions exprimées plus tôt et a tenu à rappeler l'importance que soit respectée la décision prise lors du dernier Conseil d'administration de mars 2014, que soit réaffirmée la

confiance dans le mandat de la commission d'experts et dans le système de contrôle de l'application des normes, que les travaux de la commission ne soient pas mis en danger et que le principe d'unanimité n'y soit pas mis en doute. Les problèmes complexes auxquels fait face le monde dans son ensemble ne peuvent être résolus sans concertation sociale, et il est essentiel que ce principe, qui caractérise l'OIT, y soit pleinement respecté, tel que relevé dans les paroles pleines de sagesse du Président de la Conférence.

Réponse du président de la commission d'experts

80. Le président de la commission d'experts a rappelé que la déclaration qu'il a faite à la séance d'ouverture de la commission était centrée sur l'importance du lien existant entre la commission d'experts et la Commission de la Conférence. Ces deux piliers du système de contrôle de l'OIT sont liés par une relation de respect mutuel, de coopération et de responsabilité. C'est par l'action de ces deux commissions que l'OIT guide les Etats Membres lorsque ceux-ci veulent donner effet aux conventions ou les appliquer. Cette action conjuguée devrait permettre à l'OIT d'évaluer avec précision les besoins de ses Membres et d'y répondre avec efficacité. Il considère que son premier devoir est de faire en sorte que la commission d'experts continue à tenir pleinement compte des points de vue exprimés par la Commission de la Conférence. En plus du rapport de la Commission de la Conférence, qui sera communiqué à chaque membre de la commission d'experts, il présentera un compte rendu verbal à la commission d'experts au cours de sa session inaugurale. La sous-commission sur les méthodes de travail de la commission d'experts ne manquera pas d'accorder l'attention qu'ils méritent aux points qui seront soulevés pendant la discussion.
81. S'agissant des commentaires des membres employeurs quant à l'endroit du rapport de la commission d'experts où il convient d'insérer l'énoncé de son mandat, qui figure actuellement au paragraphe 31 du rapport, la commission d'experts voudra sans doute confier cette question à sa sous-commission sur les méthodes de travail.
82. Pour ce qui est des commentaires formulés par les membres employeurs pendant la discussion générale, suivant lesquels la commission d'experts devrait s'abstenir de critiquer les politiques générales d'un Etat, comme les mesures d'austérité ou les politiques d'assainissement des finances publiques, il indique que, conformément à l'énoncé de son mandat tel qu'il figure au paragraphe 31, la commission d'experts n'examine les politiques générales d'un Etat dans les domaines économique, budgétaire ou autre que si la convention en cause exige expressément des Etats Membres qu'ils adoptent et appliquent de telles politiques générales d'une manière coordonnée. Tel est le cas au titre de l'article 3 b) de la convention n° 131 qui mentionne, pour la détermination du niveau des salaires minima, «les facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi».
83. Concernant les commentaires des membres travailleurs sur les observations de la commission d'experts relatives à l'application des conventions sur la protection de la maternité, l'orateur a indiqué que 12 des rapports demandés sur ces conventions en 2013 n'ont pas été reçus.
84. Evoquant les commentaires des membres employeurs suivant lesquels, dans certains cas particuliers, des commentaires formulés par des organisations d'employeurs ne sont pas repris dans le rapport de la commission d'experts, il a renvoyé aux paragraphes 95 à 99 du rapport général de la commission d'experts concernant le traitement des commentaires reçus d'organisations d'employeurs et de travailleurs au cours d'une année où aucun rapport n'est dû. Par ailleurs, le Bureau est à disposition pour répondre à toute demande d'information concernant les commentaires des membres employeurs en la matière.

-
85. S'agissant des commentaires des membres travailleurs et des membres employeurs relatifs aux critères utilisés par la commission d'experts pour identifier les cas de progrès, c'est une question sur laquelle la commission s'est penchée régulièrement. Au paragraphe 72 de son rapport général, la commission d'experts explique son approche lorsqu'elle exprime sa satisfaction ou son intérêt, notamment: elle peut exprimer sa satisfaction ou son intérêt sur une question particulière tout en exprimant par ailleurs son regret au sujet d'autres questions importantes qui, à son avis, n'ont pas été traitées de manière satisfaisante; de plus, un constat de progrès est limité à une question particulière liée à l'application de la convention et à la nature de la mesure prise par le gouvernement considéré.
86. En conclusion, l'orateur a donné l'assurance qu'il rendra compte de ce qui s'est dit dans cette réunion de la Commission de la Conférence à la commission d'experts afin que celle-ci en tienne dûment compte.

Réponse de la représentante du Secrétaire général

87. La représentante du Secrétaire général a indiqué que le secrétariat examinera attentivement les questions soulevées par la Commission de la Conférence et prendra, le cas échéant, les mesures de suivi nécessaires.
88. Se référant au programme SPA, elle a indiqué que cette assistance technique est guidée par les commentaires de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence et qu'elle a pris en compte les suggestions de ces deux commissions relatives aux priorités dans les Etats Membres. A ce jour, elle a visé 43 pays, dont 24 en Afrique, sept en Asie, trois en Europe et en Asie centrale, sept en Amérique latine et dans les Caraïbes et deux dans les pays arabes. La commission d'experts avait accueilli favorablement les résultats du programme, lesquels sont reflétés dans le document d'information. Les deux commissions ont exprimé l'espoir que le programme soit étendu et financé de manière appropriée afin de profiter à tous les Etats Membres ayant besoin d'une telle assistance. Au cours des discussions qui se sont tenues depuis le début des travaux de la commission, le Bureau a noté huit demandes supplémentaires d'assistance technique de la part des pays suivants: Afghanistan, Angola, Cambodge, Malaisie, Mauritanie, Mozambique, Fédération de Russie et Soudan. Le programme avait été approuvé par le Conseil d'administration à sa 310^e session (mars 2011) pour le biennium 2012-13, et des ressources supplémentaires avaient été attribuées pour améliorer l'application des normes internationales du travail. Avec le soutien des mandants tripartites, il y a lieu d'espérer que cette assistance se poursuive au-delà de 2014, en particulier en tenant compte du fait qu'elle a renforcé de manière significative la capacité des Etats Membres à mettre en œuvre les normes internationales du travail.
89. Se référant aux observations des membres employeurs relatives à la soumission du rapport de la commission d'experts au Conseil d'administration, la représentante du Secrétaire général a relevé qu'il s'agit d'une question de longue date qu'il appartenait au Conseil de trancher. Dans les premières années du fonctionnement de la commission d'experts, le Conseil a régulièrement discuté des modalités d'examen de ce rapport; il a rapidement constaté qu'il ne disposait pas de suffisamment de temps pour l'examiner en détail avant sa transmission à la Conférence. Il a donc autorisé le Directeur général à transmettre le rapport à la Conférence sans qu'il ne l'ait préalablement débattu. Suite à la révision de la Constitution en 1946 et à l'extension des mandats de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence, ces arrangements ont été considérés comme pratique établie, même si le droit du Conseil d'administration de débattre du contenu du rapport de la commission d'experts a été réaffirmé. Depuis le milieu des années cinquante, le Conseil s'est contenté de prendre note du rapport sans le commenter.

90. La représentante du Secrétaire général a ensuite traité la relation entre le Comité de la liberté syndicale (CLS) et la commission d'experts, dans une perspective historique. En 1953, suite à la création du CLS, le Conseil d'administration a noté dans ses minutes que «le Directeur général a estimé qu'il serait sans doute inopportun d'exprimer un avis sur l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, du fait qu'une procédure spéciale a été établie par le Conseil d'administration pour traiter de plaintes relatives à des atteintes qui auraient été portées à la liberté syndicale». Une longue tradition de respect et de cohérence a ainsi été créée entre l'organe indépendant chargé de l'examen de l'application des conventions et recommandations et le CLS tripartite. Cette reconnaissance mutuelle se manifeste dans les références croisées que fait chacun de ces organes aux décisions de l'autre, ainsi que dans les renvois à la commission d'experts des aspects législatifs de certains cas traités par le CLS. De plus, la commission d'experts se réfère, le cas échéant, aux conclusions et recommandations du CLS relatives aux cas concernant le pays examiné. En conséquence, lorsque la Commission de la Conférence examine les cas individuels, elle considère non seulement les avis de la commission d'experts, mais aussi ceux du CLS qui sont rappelés dans le rapport de la commission d'experts. Pour illustrer l'interaction dynamique qui avait eu lieu entre les perspectives indépendantes et tripartites au sein du système de contrôle de l'OIT, l'oratrice s'est référée à un cas au cours duquel les membres employeurs au sein de la Commission de l'application des normes avaient noté que: «Les conclusions du Comité de la liberté syndicale sur ce cas contiennent un point lié à la question du paiement des salaires correspondant aux jours de grève. Ce point n'a pas été repris dans les commentaires de la commission d'experts, bien que celle-ci se soit référée aux conclusions du Comité de la liberté syndicale dans leur intégralité. S'interrogeant sur les raisons d'une telle omission, les membres employeurs ont estimé qu'il s'agissait d'une raison purement formelle, du fait que le droit de grève a toujours été abordé dans le cadre de la convention n° 87, laquelle n'a pas été examinée l'année dernière.» La question ayant été mentionnée dans un autre cas, les membres employeurs ont déclaré que cette omission d'un point soulevé par le CLS constituait «une décision arbitraire» de la part de la commission d'experts, et les membres employeurs ne pouvaient pas «accepter cette manière de procéder».

91. En conclusion, l'oratrice a annoncé que la prochaine réunion du Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence qui se tiendra lors de la prochaine session du Conseil d'administration pourrait avoir lieu le samedi 1^{er} novembre 2014 afin de garantir une bonne coordination avec les travaux du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. Il convenait de se mettre d'accord sur la composition du groupe de travail qui, lors de sa dernière réunion, était la suivante: neuf représentants des employeurs, neuf représentants des travailleurs et neuf représentants gouvernementaux, dont deux pour l'Afrique, deux pour les Amériques, deux pour l'Asie et le Pacifique, deux pour l'Europe et un pour les pays arabes.

C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution

Etude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima

92. La commission a consacré une partie de la discussion générale à l'examen de la troisième étude d'ensemble effectuée par la commission d'experts sur les salaires minima, qui portait sur la convention (n° 131) et de la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970. Conformément à la pratique habituelle, cette étude a tenu compte des

informations communiquées par 129 Etats Membres en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, ainsi que des informations fournies par les Etats Membres qui ont ratifié la convention dans leurs rapports soumis en vertu des articles 22 et 35 de la Constitution. Les commentaires reçus de 95 organisations d'employeurs et de travailleurs auxquelles les rapports des gouvernements ont été communiqués, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, sont également reflétés dans l'étude d'ensemble.

**Remarques générales sur l'étude d'ensemble
et son articulation avec la discussion récurrente
de 2015 sur la protection sociale (protection
des travailleurs)**

93. Plusieurs membres de la commission se sont félicités de l'étude d'ensemble préparée par la commission d'experts, soulignant en particulier la pertinence du thème retenu – les systèmes de salaires minima –, qui revêt une grande importance dans le monde du travail.
94. Le membre gouvernemental du Maroc a toutefois estimé que cette étude d'ensemble aurait dû porter également sur les conventions relatives à la protection du salaire et à la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, compte tenu de la complémentarité qui existe entre ces instruments.
95. Les membres employeurs ont relevé que le nombre élevé de rapports soumis par les mandants en vue de la préparation de l'étude d'ensemble montre le grand intérêt qui est porté à la question des salaires minima. L'étude d'ensemble est un point de référence utile mais présente deux limitations. Premièrement, elle montre l'existence de divergences considérables entre les pays en ce qui concerne les politiques salariales et les systèmes de salaires minima. Cela confirme le message principal que veulent transmettre les membres employeurs selon lequel il n'existe pas de solution unique applicable à tous. Il n'est pas possible d'établir une correspondance entre les divergences constatées quant à la mise en place de systèmes de salaires minima et le fait que les pays concernés ont ou non ratifié la convention n° 131. Deuxièmement, l'étude d'ensemble n'identifie pas clairement les points sur lesquels elle traite de faits objectivement vérifiables concernant les législations et les pratiques nationales, et ceux sur lesquels elle se réfère à des opinions contestées ou formule des développements subjectifs. Certaines questions contentieuses sont présentées comme des faits ou comme ayant valeur de principes d'application générale alors même qu'elles sont uniquement liées à un contexte national particulier ou à l'interprétation de ce contexte par le gouvernement ou l'un des partenaires sociaux. Si l'étude d'ensemble est par nature limitée, dans la mesure où la convention n° 131 lui sert de point de référence, des aspects plus larges de la politique des salaires doivent être examinés lors de la discussion, à savoir: la capacité financière des entreprises; la productivité des entreprises; la corrélation négative entre les salaires minima et l'emploi; la question de l'équité dans le niveau de revenus des employeurs dans des petites et moyennes entreprises ainsi que des travailleurs indépendants; et la capacité des systèmes de salaires à répondre aux changements économiques à court terme.
96. Les membres travailleurs ont souligné l'actualité du thème couvert par l'étude d'ensemble alors que la tendance actuelle est de considérer le salaire comme une simple variable économique et non plus comme un élément lié au travail décent et à la protection de l'emploi. Pour la première fois depuis la mise en œuvre du Suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008, un décalage d'une année est introduit entre l'examen de l'étude d'ensemble et la discussion récurrente sur l'objectif stratégique correspondant. Ce décalage devrait permettre de mieux réfléchir au côté opérationnel des conclusions dans la commission.

-
97. La membre gouvernementale de la Grèce, s'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses Etats membres, a rappelé que c'est la troisième fois qu'une étude d'ensemble porte sur les instruments relatifs à la fixation des salaires minima. Pour la première fois, elle a été préparée à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008, qui établit un cadre sur la base duquel l'OIT peut appuyer les efforts de ses Etats Membres en vue de promouvoir les quatre objectifs stratégiques de l'Organisation (l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et le tripartisme, et les principes et droits fondamentaux au travail), par le biais de l'Agenda du travail décent. L'oratrice s'est félicitée du fait que la discussion de l'étude d'ensemble préparera la discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs) de 2015. Les informations contenues dans l'étude d'ensemble en ce qui concerne la législation et la pratique nationales dans les Etats qui ont ratifié ou non la convention n° 131 sont très utiles et permettront un débat informé et actualisé. La discussion devrait avoir pour objectif d'adresser au Bureau des conseils en matière de gouvernance de nature stratégique et orientés vers l'action, en ce qui concerne les actions que la commission estime nécessaires de mener.
98. Le membre gouvernemental de la Belgique a souscrit à la déclaration faite au nom de l'Union européenne. Il a déclaré que l'étude d'ensemble contribuerait à la discussion récurrente de 2015 sur la protection sociale (protection des travailleurs) mais qu'il existait également un lien entre les systèmes de salaires minima, qui contribuent à la lutte contre la pauvreté, et la transition de l'économie informelle à l'économie formelle.
99. Le membre travailleur de l'Uruguay a également souligné le lien existant entre la discussion qui a lieu au sein de cette commission, qui vise à lutter contre les inégalités et à rendre le monde plus juste, et les débats menés en parallèle dans d'autres commissions de la Conférence.
100. Le membre gouvernemental de la République islamique d'Iran a déclaré que l'étude d'ensemble, qui présente les différents types de systèmes de salaires minima, sert de référence et de source d'informations pour les Etats qui souhaitent appliquer les principes de la convention n° 131 ou envisagent de la ratifier. De manière générale, les études d'ensemble sont utiles en ce qu'elles fournissent des orientations aux autorités nationales pour la mise en place d'un environnement favorable permettant l'application des conventions de l'OIT.

Importance et impact des politiques de salaires minima

101. Les membres employeurs ont souligné que la question des salaires minima ne fait pas l'objet de différences fondamentales d'opinions. Ils ont néanmoins formulé un certain nombre de remarques au sujet des questions couvertes par l'étude d'ensemble. Ainsi, si la réduction de la pauvreté et l'équité salariale sont des objectifs assignés aux salaires minima, ils ne peuvent être leurs seuls objectifs. Il convient de préserver la capacité des entreprises à créer des emplois car personne ne peut bénéficier d'un salaire minimum s'il n'occupe pas un emploi. Il aurait par ailleurs été intéressant de disposer d'informations sur les approches alternatives qui ont été adoptées dans certains pays.
102. Les membres travailleurs ont rappelé que, en affirmant que le travail n'est pas une marchandise, l'OIT n'a pas seulement affirmé une valeur humaniste; elle a exprimé une réalité économique fondamentale. Contrairement aux marchandises pour lesquelles un prix d'équilibre peut s'établir entre l'offre et la demande, il n'existe pas de prix d'équilibre permettant à tous ceux qui offrent leurs services de trouver un employeur disposé à les employer. Pour la grande majorité des travailleurs, le travail n'est pas un commerce parmi d'autres; il est le moyen de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. La réponse à ceux qui affirment qu'un système de salaires minima a un impact négatif sur l'emploi est

que l'absence de salaire minimum n'empêche pas les travailleurs les mieux positionnés sur le marché de l'emploi d'accaparer les emplois disponibles. Certains pays utilisent la fixation du salaire minimum comme outil de lutte contre la pauvreté, les inégalités ou le dumping social dans le contexte de la mondialisation. En favorisant la consommation intérieure, la garantie d'un salaire minimum peut enclencher un cercle économique vertueux. Elle permet aux travailleurs de savoir qu'il est possible de progresser au-delà de ce salaire, leur donne une motivation pour se former et s'impliquer dans les performances de leur entreprise. Elle est un outil de progrès, orienté vers la croissance économique et non de nivellement par le bas. Le principe d'un salaire minimum est lié à d'autres valeurs de l'OIT, telles que la lutte contre le travail des enfants qui est directement lié à l'insuffisance des revenus des parents. Travailler et percevoir un salaire pour son travail doivent permettre de sortir de la pauvreté. Cette thèse ne semble malheureusement pas partagée par l'Organisation internationale des employeurs (OIE) qui plaide pour un revenu minimum assuré par la sécurité sociale ou la politique fiscale pour suppléer à la faiblesse des salaires. La discussion récurrente de 2015 portera sur cette question décisive: salaire contre revenu, juste rémunération du travail contre sécurité sociale. La question du salaire décent est clairement une prérogative de l'OIT et ne relève pas de la seule compétence des Etats Membres.

- 103.** La membre gouvernementale de la Grèce, s'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses Etats membres a indiqué que des salaires minima sont en vigueur dans tous les Etats membres de l'Union européenne, même s'ils sont fixés de manière très variable, que ce soit par voie législative ou de négociation collective, et s'ils ne couvrent pas tous les salariés dans tous les Etats membres. D'une manière générale, les salaires minima visent à fixer un niveau de salaire en dessous duquel toute relation d'emploi est considérée comme inacceptable. Les politiques salariales et fiscales devraient permettre une interaction entre les revenus et les prestations sociales, de manière à sortir les gens de la pauvreté et à rendre le travail rémunérateur. Le fait que les principes de fixation des salaires minima sont appliqués même dans les pays qui n'ont pas ratifié la convention n° 131 ressort également des conclusions de l'étude d'ensemble.
- 104.** Le membre gouvernemental de la Belgique a souligné le faible taux de ratification de la convention n° 131 en comparaison avec d'autres conventions de l'OIT. Toutefois, la question des bas salaires se pose dans le monde entier, ce qui s'explique en partie par la crise actuelle, l'accroissement des inégalités et l'existence d'un monde où de nombreux travailleurs voient leurs emplois supprimés, leurs salaires gelés ou baissés, ou encore travaillent de longues heures pour un salaire ne leur permettant pas de vivre décemment. Il convient par ailleurs d'encourager les initiatives internationales visant à assurer des salaires minima tout au long de la chaîne de production. Le débat autour des systèmes de salaires minima est toujours le même. Les détracteurs du salaire minimum considèrent qu'il est la cause de nombreux licenciements et de délocalisations et qu'il décourage les employeurs d'embaucher du personnel peu qualifié, au motif que leur productivité serait inférieure à leur rémunération. A l'inverse, les partisans du salaire minimum invoquent son importance pour la dignité des travailleurs, leur pouvoir d'achat et la hausse de la consommation. Les économistes s'opposent également à propos de l'impact, positif ou négatif, du salaire minimum sur l'emploi. L'orateur a estimé que la remise en cause du salaire minimum n'aboutirait qu'à une hausse insupportable de la pauvreté des travailleurs, rappelant que les disparités salariales se sont énormément creusées en l'espace de quelques décennies seulement. Les effets négatifs sur l'emploi peuvent être évités, à condition que le salaire minimum soit fixé à un niveau adapté, et la question cruciale est dès lors la détermination du montant «idéal» des salaires minima. La compétitivité du marché de l'emploi est une autre composante importante à prendre en compte. Un accord des partenaires sociaux à ce sujet, ou leur consultation, garantit en principe au mieux cet équilibre. Le salaire minimum ne doit cependant pas être vu comme une donnée isolée ni comme la seule arme «anticrise». Personne ne devrait être rémunéré au salaire minimum

pendant toute sa carrière, et les Etats doivent aider leur population à accéder à de meilleurs emplois. Les syndicats ont aussi un rôle important à jouer dans la promotion de l'éducation, du renforcement des compétences et du développement des nouveaux secteurs.

105. Le membre travailleur de la Colombie a déclaré que, dans la plupart des pays, les salaires minima sont des salaires de survie, ajoutant qu'il est fallacieux d'affirmer que l'augmentation des salaires entraîne l'accroissement du chômage et de l'inflation. Sans la convention n° 131, on vivrait dans un monde marqué par le darwinisme social où prévaudrait la loi du plus fort. L'humanité produit de grandes richesses, mais la plupart des êtres humains vivent dans la pauvreté. Il faudrait donc discuter des salaires minima vitaux, allant bien au-delà des minima légaux, afin de créer des sociétés plus justes. Il convient aussi de tenir compte du lien existant entre les salaires minima et d'autres éléments tels que les pensions, les politiques de premier emploi ou les contrats d'apprentissage.
106. Le membre travailleur du Chili a estimé que le salaire minimum doit être considéré avant tout comme un instrument de politique publique et sociale. Il est inacceptable qu'un salarié vive en dessous de la ligne de pauvreté. Le travail doit permettre aux travailleurs de mener une vie digne. Les tenants du modèle néoclassique affirment que le salaire minimum risque d'entraîner des effets négatifs sur l'emploi. Cependant, des études récentes ont conclu que les effets des salaires minima sur l'emploi sont imperceptibles, voire positifs. Il faut cesser de tenir pour acquis que la flexibilité salariale conduira au plein emploi. Cette thèse a conduit à une situation marquée par les plus fortes inégalités de revenus de l'histoire. Une stratégie de développement reposant sur l'augmentation des salaires minima conduit en définitive à l'amélioration de la productivité des entreprises. Les salaires minima doivent permettre aux travailleurs et à leur famille de sortir de la pauvreté; être universels; et être fixés avec la participation des partenaires tripartites. Le non-respect des salaires minima doit faire l'objet de sanctions. Enfin, les salaires minima doivent être considérés comme une composante d'un marché du travail stable et du développement économique.
107. La membre gouvernementale de la Fédération de Russie a déclaré que l'existence de mécanismes transparents de fixation des salaires minima contribue au respect des droits au travail et au développement des relations professionnelles. Il s'agit également d'un moyen efficace permettant de garantir que les mesures prises pour surmonter une crise économique ne le soient pas au prix d'une diminution des revenus des travailleurs. L'exclusion des travailleurs agricoles et des travailleurs domestiques des systèmes de salaires minima dans un grand nombre de pays industrialisés est intolérable et doit être corrigée.
108. La membre employeuse du Costa Rica a contesté l'affirmation de la Confédération syndicale internationale (CSI), mentionnée dans l'étude d'ensemble, selon laquelle il n'existe pas de corrélation entre le salaire minimum et les facteurs économiques tels que le niveau d'emploi. Cette question est importante alors que la Conférence se penche sur la question de la transition de l'économie informelle à l'économie formelle.

Rôle des salaires minima dans un contexte de crise économique et sociale

109. Les membres employeurs ont déclaré que, dans le chapitre VIII de l'étude d'ensemble, la commission d'experts a cherché à démontrer la pertinence de la fixation des salaires minima dans un contexte de crise. La commission d'experts a fourni des informations sur la manière dont les Etats Membres, en particulier en Europe, ont utilisé les salaires minima dans le contexte de la crise économique. Elle s'est également référée aux opinions formulées par des institutions internationales et européennes qui ont émis un avis critique au sujet des politiques dites d'austérité, avant de conclure en soulignant le rôle positif que,

selon les gouvernements, les salaires minima ont joué dans la crise. De l'avis des membres employeurs, les politiques salariales, y compris les salaires minima, ont effectivement été l'une des composantes, parmi d'autres, des stratégies de gestion de la crise dans de nombreux pays. Cependant, la présentation faite par la commission d'experts pourrait donner la fausse impression qu'elles en ont été l'élément central. Les salaires minima constituent un instrument de politique sociale qui doit être adaptable comme d'autres éléments de la politique nationale. Le Pacte mondial pour l'emploi de 2009 mentionne les salaires minima, et la convention n° 131 comme un élément parmi d'autres à prendre en considération. Il se réfère à de nombreux autres éléments, tels que les entreprises durables. L'étude d'ensemble aurait dû faire aussi référence à la Déclaration d'Oslo, intitulée «Restaurer la confiance dans l'emploi et la croissance», adoptée à l'issue de la neuvième Réunion régionale européenne de 2013, qui est l'instrument le plus récent de l'OIT sur la gestion des crises. La Déclaration d'Oslo se réfère à des notions telles que la création d'emplois, la compétitivité et la viabilité des entreprises mais ne contient aucune référence aux salaires ni aux salaires minima.

110. La commission d'experts semble par ailleurs suggérer que l'augmentation des salaires minima constitue, de manière générale, la réponse appropriée à la crise, dans la mesure où elle permet d'éviter une dégradation des conditions de travail. Elle a notamment indiqué que l'adoption de mesures contracycliques a permis de soutenir la consommation privée et facilité la sortie de crise du Brésil. Les membres employeurs ont estimé que la commission d'experts devrait rester prudente en ce qui concerne l'établissement de relations de causalité en matière économique. Il n'est pas démontré que c'est spécifiquement l'augmentation du salaire minimum qui a facilité la sortie de crise du Brésil. De plus, les exemples cités dans ce chapitre montrent qu'un certain nombre de pays ont ressenti le besoin de geler les salaires minima, voire même de les réduire temporairement. Il n'existe pas de modèle unique s'agissant du rôle assigné aux salaires minima en période de crise économique. La crise récente a montré que ce sont les pays qui étaient les mieux préparés à faire face à une situation de crise, par exemple en ayant maintenu les salaires, y compris les salaires minima, à des niveaux raisonnables et conformes au développement de la productivité et de la compétitivité des entreprises qui ont été les mieux placés pour sortir de la crise.
111. Les membres travailleurs ont souligné que le cadre de référence en matière de réponse à la crise demeure le Pacte mondial pour l'emploi, qui a une portée universelle. Des initiatives régionales, comme la Déclaration d'Oslo de 2013, sont pertinentes pour le compléter mais n'ont pas vocation à le remplacer.
112. La membre gouvernementale du Brésil a exprimé son accord avec l'idée, figurant au paragraphe n° 329 de l'étude d'ensemble, selon laquelle, «compte tenu du caractère international de la crise, une réduction généralisée des salaires visant à préserver la compétitivité des entreprises risquerait d'avoir des effets négatifs sur la demande globale, et il paraît préférable de maintenir au contraire le pouvoir d'achat des salariés». Le Rapport sur le travail dans le monde de 2014 est aussi très pertinent à ce propos. L'oratrice a également confirmé les indications figurant dans l'étude d'ensemble au sujet des mesures prises par le gouvernement du Brésil lors de la crise de la dette en 1982, puis au moment de la crise économique et financière internationale de 2008.

La définition du salaire minimum

113. Les membres employeurs ont rappelé que la convention n° 131 ne contient pas de définition du concept de salaire minimum et que la pratique des Etats varie sur ce point, et ont fait valoir que l'étude d'ensemble établit un lien contestable entre la notion de salaire minimum et celle de *living wage*, qui est beaucoup plus large. Le salaire ne constitue qu'une partie des revenus des travailleurs, qui comprennent également des allocations

gouvernementales et des prestations sociales. Les concepts de *living wage* et de salaire équitable sont mal compris et leur définition varie. En outre, l'idée qui sous-tend l'adoption d'un *living wage*, selon laquelle le salaire doit assurer au travailleur un revenu permettant d'assurer la satisfaction de ses besoins économiques et sociaux et de ceux de sa famille, impliquerait que les mesures d'assistance sociale ne sont plus nécessaires. Or les promoteurs du *living wage* ne proposent pas la suppression de telles mesures. Il semble s'agir plutôt d'une stratégie visant à augmenter les salaires minima sur le fondement d'une théorie de la croissance par les revenus et la demande. Cette théorie est cependant contestable. En tout état de cause, de telles questions n'ont pas à être traitées dans un rapport sur les législations et les pratiques nationales.

114. Le membre employeur du Mexique, rappelant que, dans le cadre de la convention n° 131, un grand nombre de mécanismes peuvent être mis en place pour la fixation des salaires minima, a souligné la nécessité de veiller à ce que les conclusions de l'étude d'ensemble n'aillent pas au-delà des dispositions de la convention. A ce sujet, il a estimé qu'il convient de s'en tenir au salaire minimum et de laisser de côté des notions telles que le *living wage* ou le salaire équitable.
115. La membre employeuse du Costa Rica a indiqué que, comme le relève l'étude d'ensemble, la convention n° 131 ne contient pas de définition de la notion de salaire minimum. Cette définition relève des législations nationales qui en définissent les paramètres techniques ainsi que les critères de fixation. Le salaire minimum contribue à fixer des règles du jeu et un plancher à partir duquel les parties peuvent négocier. Il doit être distingué du *living wage* et du salaire moyen.

Les principes essentiels de la convention n° 131 et de la recommandation n° 135 et la souplesse de ces instruments

116. Les membres employeurs ont rappelé, à propos du champ d'application de la convention n° 131, que la convention demande la mise en place de systèmes de salaires minima «protégeant tous les groupes de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection». Par conséquent, il n'est pas nécessaire de couvrir tous les salariés ni même la majorité d'entre eux dans tous les cas. Même pour les catégories de travailleurs les plus vulnérables, un système de salaires minima pourrait, s'il est mal conçu, les empêcher d'accéder au marché du travail. L'étude d'ensemble souligne par ailleurs que les Etats sont libres d'adopter les méthodes de fixation des salaires minima de leur choix à condition de respecter les exigences de la convention. Il est cependant très important que les Etats respectent leurs autres obligations, y compris en matière de négociation collective. Les conventions collectives offrent une meilleure base pour la fixation de salaires minima que des décisions imposées par le gouvernement, car elles sont conclues par les parties concernées. Les systèmes de salaires minima ne doivent pas reposer sur des décisions politiques arbitraires sans lien avec le monde du travail.
117. Les membres employeurs ont également indiqué que la convention n° 131 n'exige pas l'adoption d'un salaire minimum national, et que la fixation de salaires minima différenciés par région, secteur d'activités, catégorie professionnelle ou sur la base d'autres critères est en principe permise, à condition que les autres prescriptions de la convention soient respectées. En particulier, les salaires minima ne peuvent être fixés de manière discriminatoire. Il ne faut cependant pas confondre les cas de discrimination et les situations dans lesquelles des salaires minima différenciés sont établis sur la base de critères objectivement vérifiables. De telles situations existent dans de nombreux Etats où les salaires minima sont par exemple différenciés sur la base de la nature de l'emploi occupé et de la productivité. Tel est le cas également lorsque des salaires minima différenciés sont fixés pour les jeunes travailleurs ou les apprentis. Il ne s'agit pas d'une

question d'intérêt mineur si l'on considère que des pays comme l'Inde verront 120 millions de jeunes travailleurs arriver sur le marché du travail au cours des dix prochaines années. L'introduction temporaire de salaires minima différenciés peut également être nécessaire dans des pays qui mettent en place pour la première fois un système de salaires minima.

- 118.** L'étude d'ensemble souligne avec raison que les consultations exigées par la convention n° 131 doivent être réelles et non pas une simple formalité, ne doivent pas se limiter aux organisations les plus représentatives, n'impliquent pas l'obligation d'instituer un organisme chargé de la fixation des salaires et doivent assurer l'égale prise en compte de toutes les opinions. Il n'existe pas d'approche unique dans ce domaine, et le processus de consultations doit être dynamique et non rigide. Il doit permettre de répondre à l'évolution des circonstances, par exemple en période de crise. La convention promeut un cadre permettant l'échange d'informations et des discussions conduisant à l'adoption de décisions informées par les gouvernements. La convention n'exclut pas, mais n'impose pas non plus, la mise en place de mécanismes de négociation pour la fixation des salaires minima.
- 119.** La convention n° 131 énumère une large palette de critères à prendre en considération pour la fixation des salaires minima, et il n'existe pas d'approche unique à suivre dans ce domaine. En plus des facteurs économiques et sociaux mentionnés dans l'étude d'ensemble, tels que les besoins des travailleurs et de leur famille, le coût de la vie, l'inflation ou la productivité, d'autres facteurs comme la capacité financière des entreprises et la nécessité d'attirer les investissements doivent être pris en considération. Les membres employeurs ont critiqué la prise de position par laquelle la commission d'experts considère que les salaires minima peuvent être fixés à un niveau dépassant la capacité financière des entreprises. Cela impliquerait l'adoption de mesures spéciales de soutien avec des conséquences sur la sécurité sociale et la fiscalité. L'étude d'ensemble devrait se limiter à formuler des observations sur les pratiques nationales sans encourager des pratiques particulières.
- 120.** Les membres employeurs ont affirmé que, sans mesures de mise en application, les salaires minima sont dénués de sens. Toutefois, ces mesures doivent pouvoir s'adapter à l'évolution des circonstances, par exemple en cas de crise financière. L'étude d'ensemble met l'accent sur l'application de sanctions effectives pour assurer l'application des salaires minima, mais la convention n° 131 n'exige pas l'imposition de telles sanctions. Des réponses autres que pénales peuvent être apportées aux situations de non-respect des salaires minima. Les pays devraient être encouragés à recourir à une vaste gamme de moyens pour promouvoir le respect des dispositions pertinentes au lieu de se concentrer sur un système de sanctions, susceptibles de favoriser le développement de l'économie informelle.
- 121.** Les membres travailleurs ont relevé que le principe selon lequel le salaire minimum devrait s'appliquer à tous les travailleurs renvoie à la définition de la relation de travail et, par conséquent, au travail informel, aux relations d'emploi déguisées et aux formes atypiques d'emploi. Des difficultés se posent lorsque l'on évoque les restrictions du champ d'application des systèmes de salaires minima ou le principe de salaire égal pour un travail de valeur égale. Cela entraîne d'autres interrogations fondamentales concernant notamment les besoins devant être couverts par le salaire net et le mode de détermination de ces besoins; le temps de travail auquel le salaire minimum doit correspondre et, si l'on considère qu'il est la contrepartie d'un travail à temps plein, la manière de couvrir les besoins de ceux qui ne sont pas en mesure de travailler à temps plein, voire ne sont pas en mesure de travailler du tout, par exemple en raison d'une invalidité; les modalités de paiement du salaire minimum, en espèces exclusivement, ou bien totalement ou partiellement sous forme de prestations en nature; l'alternative entre un salaire minimum entièrement à la charge de l'employeur et un système reposant sur une forme de

mutualisation; et l'âge à partir duquel le salaire minimum doit être garanti. Cette dernière question est fondamentale pour l'emploi des jeunes, en raison des multiples abus déjà constatés. Les membres travailleurs sont fermement opposés au principe même d'un «salaire jeune» lié à l'âge du travailleur sans aucune autre justification objective. De plus, le recours à des pratiques telles que l'apprentissage ou les contrats de formation est susceptible d'entraîner des abus et conduit à l'exploitation des jeunes travailleurs. Les employeurs doivent assurer que les contrats d'apprentissage sont axés sur la formation et non pas utilisés pour obtenir une main-d'œuvre sous-payée.

- 122.** La convention n° 131 exige que des mesures soient prises pour assurer la pleine consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs non seulement sur le champ d'application du système des salaires minima, mais aussi à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce système. De nombreuses observations ont été formulées au sujet des difficultés que rencontre le respect de cette règle. Le choix des critères de fixation et d'ajustement des salaires minima est également une question difficile. La convention demande que soient conjointement pris en considération les besoins des travailleurs et de leur famille et les facteurs économiques, et il ressort de l'étude d'ensemble que cette prescription n'est pas toujours respectée. La question de la périodicité de l'ajustement des salaires minima soulève aussi des difficultés alors qu'il est particulièrement important de veiller à ce que leur montant reste en adéquation avec la situation économique et sociale du pays.
- 123.** La commission d'experts a souligné que ni la convention n° 131 ni la recommandation n° 135 n'imposent aux Etats Membres d'instituer un salaire minimum national, ni, à l'inverse, un système reposant sur des salaires minima sectoriels. Il appartient aux mandants tripartites de déterminer le système qui convient le mieux au contexte national. Ils peuvent notamment tenir compte des écarts de productivité entre secteurs d'activités ou d'éventuelles différences dans le coût de la vie entre zones rurales et urbaines, mais aussi d'objectifs tels que la réduction des inégalités, la lutte contre la pauvreté ou la préservation d'une concurrence loyale. Les membres travailleurs se sont associés à la remarque formulée par la commission d'experts, selon laquelle, «quel que soit le système choisi au niveau national, il devrait assurer le respect du principe de salaire égal pour un travail de valeur égale», y compris à l'égard des jeunes travailleurs et des travailleurs en formation, ainsi que des travailleurs migrants et des personnes handicapées. Ils ont appuyé l'appel lancé par la commission d'experts pour que soit abolie toute pratique nationale susceptible de réintroduire un salaire minimum différent entre les hommes et les femmes. La crise et l'austérité sont parfois invoquées comme prétexte pour faire oublier cette obligation fondamentale de l'égalité entre hommes et femmes. Une évaluation objective des emplois est nécessaire pour éviter que des discriminations plus ou moins voilées soient introduites ou réintroduites.
- 124.** Cela ne peut se concevoir en l'absence d'un dialogue social effectif, comme le prévoient la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Le respect de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, est également indispensable. Comme le souligne la commission d'experts, l'association étroite des organisations d'employeurs et de travailleurs à tous les stades du processus de fixation des salaires minima est une condition essentielle du bon fonctionnement de ce processus. Or le dialogue social est en danger dans de nombreux Etats. Le contrôle de la réalité d'un dialogue ouvert, constructif et mené de bonne foi reste donc un élément central de l'application de la convention n° 131. Cette question est d'autant plus essentielle que, derrière la question de la fixation des salaires minima par les partenaires sociaux, se posent celle du taux de couverture de la négociation collective mais aussi celle de la liberté syndicale. Les récents événements au Cambodge, au Bangladesh ou aux Philippines, dans

un contexte de revendication d'un salaire décent, montrent combien les conventions sont liées entre elles.

125. Enfin, pour que les salaires minima soient légalement contraignants, il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique clair, qui interdise de contourner l'obligation de respecter le salaire minimum par des pratiques telles que des périodes d'essai non rémunérées ou le travail sur appel. Un système efficace d'inspection et de sanctions est aussi nécessaire. Cela implique de disposer d'un nombre suffisant d'inspecteurs du travail formés et disposant des moyens matériels et des pouvoirs leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions. Des procédures efficaces pour appliquer les sanctions en cas d'infractions sont aussi nécessaires. En outre, les travailleurs doivent avoir accès à des procédures rapides pour le recouvrement des montants qui leur sont dus et être protégés contre tout risque de représailles pour avoir fait valoir leurs droits.
126. Le membre employeur du Mexique a indiqué que les seuls éléments dont il faut tenir compte pour fixer le niveau des salaires minima sont ceux mentionnés à l'article 3 de la convention, à savoir, dans la mesure où cela est approprié eu égard à la situation nationale, les besoins des travailleurs et de leur famille et les facteurs d'ordre économique, y compris la productivité. S'il n'est pas tenu compte de la situation économique du pays, cela engendre une situation inflationniste, entraînant de graves problèmes économiques et une réduction du pouvoir d'achat des travailleurs. L'orateur a également souligné que les consultations doivent être menées auprès des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, comme le prévoit la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

Pratiques nationales

127. La membre gouvernementale de l'Allemagne a expliqué qu'un salaire minimum légal, s'appliquant à tous les secteurs de l'économie, serait introduit en Allemagne le 1^{er} janvier 2015 et que les partenaires sociaux avaient grandement participé à ce processus. Les seuls travailleurs exclus du bénéfice du salaire minimum seront les jeunes de moins de 18 ans et les chômeurs de longue durée. À partir de l'année 2018, une commission du salaire minimum comprenant des représentants des employeurs et des travailleurs en nombre égal réexaminera le salaire minimum en vue de proposer des ajustements de son montant. Le gouvernement fédéral est convaincu que l'introduction d'un salaire minimum permettra une plus grande justice sociale dans le pays.
128. Le membre travailleur de l'Allemagne a indiqué que, dans son pays, près d'un travailleur sur quatre perçoit un bas salaire. Les syndicats luttent depuis longtemps pour l'introduction d'un salaire minimum légal afin de mettre un terme aux pressions vers le bas sur les salaires et se réjouissent donc de l'introduction prochaine d'un salaire minimum. Cependant, l'exclusion des jeunes de moins de 18 ans et des chômeurs de longue durée est une source de préoccupation, et les organisations syndicales vont s'y opposer. L'orateur s'est référé sur ce point au paragraphe 175 de l'étude d'ensemble, qui fait état du nombre important d'Etats dans lesquels les dispositions relatives à la fixation de salaires minima réduits pour les jeunes travailleurs ont été abrogées ou ont vu leur portée réduite en raison de leur caractère discriminatoire.
129. Le membre gouvernemental de la République bolivarienne du Venezuela s'est félicité de constater que l'étude d'ensemble relève à plusieurs reprises les avancées de son pays dans la fixation des salaires minima, en ce qui concerne notamment la protection des travailleurs domestiques, l'égalité de traitement assurée aux travailleurs migrants et aux travailleurs handicapés ainsi que les sanctions applicables en cas de non-respect des dispositions relatives au salaire minimum. La Constitution de 1999 impose à l'Etat de fixer et réviser annuellement un salaire minimum vital pour tous les travailleurs, et la législation du travail

prévoit l'adoption d'un salaire minimum national sans discrimination dans son application. Le coût du panier de consommation de base doit être pris en considération pour la fixation du salaire minimum. En 2014, son montant a été ajusté à deux reprises, avec une augmentation de 10 pour cent en janvier et de 30 pour cent en mai.

130. La membre gouvernementale du Brésil a confirmé que, comme le mentionne l'étude d'ensemble, la revalorisation annuelle du salaire minimum au Brésil tient compte de l'inflation et de la variation du produit intérieur brut (PIB), ce qui permet de préserver le pouvoir d'achat des travailleurs tout en soutenant la croissance économique et l'inclusion sociale.
131. Le membre gouvernemental du Maroc a retracé l'historique de la législation nationale relative à la fixation des salaires minima depuis 1936. Le nouveau Code du travail, entré en vigueur en 2004, réaffirme que le salaire minimum légal ne peut être inférieur aux montants fixés par décret pour les activités agricoles et non agricoles après avis des organisations professionnelles des employeurs et des organisations syndicales des salariés les plus représentatives. Le salaire minimum assure aux salariés à revenu limité un pouvoir d'achat qui suit l'évolution du niveau des prix et contribue au développement économique et social ainsi qu'à celui des entreprises. Les dispositions régissant le salaire minimum sont d'ordre public, et leur violation est passible d'une amende. Le Code du travail prévoit en outre le droit du travailleur de recouvrer les montants qui lui sont dus. Le système marocain de salaire minimum est conforme, dans sa configuration globale, aux normes internationales pertinentes. Le Maroc, qui avait déjà ratifié la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, et la convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951, a ratifié la convention n° 131 en 2013.
132. Le membre travailleur du Maroc a rappelé l'importance du dialogue social tripartite pour la fixation des salaires minima. Malheureusement, au Maroc, le dialogue social est gelé depuis deux ans, avec des répercussions catastrophiques sur le pouvoir d'achat des travailleurs. En outre, de nombreux travailleurs ne touchent même pas les deux tiers du salaire minimum et sont licenciés s'ils expriment des revendications salariales. L'orateur a exprimé l'espoir que le gouvernement marocain suivra les recommandations de la commission d'experts afin que puisse être adopté un salaire minimum garantissant la dignité des travailleurs.
133. Le membre gouvernemental du Mexique a souligné que le salaire minimum revêt une grande priorité, et qu'il est essentiel de s'efforcer de rétablir le pouvoir d'achat du salaire minimum en lien avec la croissance de la productivité. Il convient de renforcer les connaissances techniques et de proposer des stratégies tripartites efficaces pour assurer le respect des dispositions de la convention n° 131. Le gouvernement reconnaît la nécessité de renforcer ses efforts pour améliorer les salaires et accroître la productivité du travail, laquelle constitue, avec la formalisation de l'emploi, une condition de départ pour l'amélioration des salaires et, par voie de conséquence, le renforcement du marché intérieur, qui aura à son tour un impact positif sur les familles et la compétitivité des entreprises.
134. La membre gouvernementale du Mozambique a indiqué que la question des salaires minima est prioritaire pour les autorités de son pays. Elle a évoqué le rôle de la Commission consultative du travail dans la fixation des salaires minima sectoriels. Un règlement sur le travail domestique a été adopté en 2010, toutefois la fixation des salaires pour ces travailleurs nécessite encore une réflexion approfondie.
135. La membre travailleuse de l'Irlande a critiqué la modification de la législation nationale sur la fixation du salaire minimum qui est intervenue en réponse à la crise. Le gouvernement a été contraint de réduire le montant du salaire minimum. Grâce à la

campagne menée par les organisations syndicales, il a par la suite été porté de nouveau à son montant d'origine bien que cette nouvelle modification soit intervenue en application de la même mauvaise législation. Le pays commence lentement à sortir de la crise et il est essentiel que les normes de l'OIT, et non des mesures d'urgence, prévalent. Par ailleurs, le salaire horaire ne traite qu'un aspect de la question face au développement du travail sur appel et en particulier des contrats zéro heure, qui sont inéquitables et sapent l'objectif de la convention n° 131. Enfin, le développement du travail non payé, dans le cadre de stages, d'expériences de travail ou de travail à l'essai, est également problématique. Les services de l'inspection du travail devraient assurer que ces travailleurs bénéficient du salaire minimum.

- 136.** Le membre employeur de l'Etat plurinational de Bolivie a indiqué que la fixation du salaire minimum est une question très sensible pour les employeurs boliviens. Il importe de rechercher des alternatives pour améliorer les revenus salariaux car la fixation du salaire minimum national ne représente qu'une partie de la solution, laquelle dépend de politiques d'ensemble dans les différents domaines d'intervention des Etats. Bien qu'ayant ratifié la convention n° 131 en 1977, le gouvernement fixe de manière unilatérale, depuis 2007, les augmentations annuelles du salaire minimum ainsi que les bases minimales pour la négociation des augmentations sectorielles. Au cours de cette période, le salaire minimum national a pratiquement triplé. En outre, ces augmentations ont un effet multiplicateur du fait que le salaire minimum sert de base pour le calcul de certaines primes et allocations. En 2012, la Confédération des employeurs privés de Bolivie (CEPB) a été convoquée à une réunion avec les représentants du gouvernement et de la Centrale bolivienne des travailleurs en vue du lancement de négociations sur les augmentations salariales. A part cette tentative, infructueuse en raison du refus des représentants des travailleurs d'entamer un dialogue avec les représentants des employeurs, ces derniers ont été totalement mis à l'écart du processus de fixation du salaire minimum national et des augmentations salariales sectorielles, le gouvernement s'adressant uniquement aux représentants des travailleurs. Les représentants des employeurs ont fait part à de nombreuses reprises de la nécessité d'un dialogue tripartite dans ce domaine, en vue d'élaborer des politiques équilibrées. Le gouvernement n'y a pas donné suite à ce jour. En conclusion, l'orateur a rappelé la nécessité de consulter tant les organisations d'employeurs que de travailleurs pour la fixation du salaire minimum; de tenir compte en la matière des différences qui existent entre les secteurs économiques; et de prendre en considération l'importance de la mise en place de mécanismes permettant d'accroître les revenus des travailleurs et de leur famille, sans pour autant négliger le facteur de la productivité dans la fixation des salaires.
- 137.** Le membre gouvernemental de l'Argentine a indiqué qu'une erreur figurait dans l'étude d'ensemble, en ce qui concerne la participation des représentants syndicaux aux travaux du Conseil national de l'emploi, de la productivité et du salaire minimum vital. Dans son étude d'ensemble, la commission d'experts semble partager l'opinion exprimée par une organisation syndicale en ce qui concerne le mode de sélection des organisations de travailleurs invitées à siéger au sein de ce conseil. Il est cependant inexact d'affirmer que la composition, la structure et le fonctionnement de cet organisme présentent des défauts. Le gouvernement argentin a toujours suivi les préceptes fixés par la Constitution de l'OIT, dont l'article 3 se réfère aux organisations professionnelles les plus représentatives. Le Conseil national de l'emploi, de la productivité et du salaire minimum vital fonctionne de manière ininterrompue depuis 2004 et comprend, sous la présidence d'un représentant gouvernemental, 16 représentants des employeurs et 16 représentants des travailleurs. La Confédération générale du travail de la République argentine (CGTRA) et la Centrale des travailleurs de l'Argentine (CTA) y sont représentées.
- 138.** Le membre travailleur du Kenya a rappelé que son pays a ratifié la convention n° 131 ainsi que les conventions n°s 98 et 144. En 1973, le gouvernement a émis des directives pour la révision des salaires qui ont rendu obligatoire le réexamen des accords collectifs tous les

deux ans et l'augmentation annuelle des salaires sur la base de l'inflation, de la productivité et de la comparaison entre les travailleurs percevant les salaires les plus élevés et les plus faibles, afin de réduire l'écart salarial entre eux. Les conseils de salaires tripartites révisent les salaires minima sectoriels le 1^{er} mai de chaque année. Malheureusement, cette année le ministre du Travail et de la Sécurité sociale n'a pas annoncé d'ajustement du salaire minimum au prétexte que le Conseil général des salaires ne s'était pas réuni, alors même que c'est lui qui ne l'avait pas convoqué. En outre, le Conseil national du travail, qui a pour rôle de conseiller le ministre sur toutes les questions relatives au bien-être des travailleurs, ne s'est pas réuni depuis un an. L'orateur a appelé le gouvernement à respecter le droit des travailleurs à une rémunération équitable et à des conditions de travail raisonnables. A défaut, les organisations syndicales saisiront la commission d'experts pour faire valoir la violation par le gouvernement des conventions ratifiées par le Kenya.

139. Le membre gouvernemental du Liban a indiqué que, conformément au Code du travail, le salaire minimum doit être suffisant pour assurer les besoins indispensables du salarié et de sa famille, eu égard à la nature du travail. La notion de besoins indispensables doit être réexaminée car de nombreux besoins, tels que le logement, le transport et l'éducation, sont maintenant considérés comme essentiels. Le salaire minimum dans le secteur privé a été ajusté en 2012. Son montant est supérieur au salaire minimum dans le secteur public, et la différence est compensée temporairement par une allocation mensuelle. Le Liban est cependant confronté à une situation difficile en raison du grand nombre de réfugiés vivant dans le pays, qui représentent environ un tiers de la population et pourraient même atteindre la moitié de celle-ci. La présence des réfugiés crée une situation de concurrence entre travailleurs car ils acceptent de travailler en dessous du salaire minimum. L'endettement public est élevé, la balance des paiements est en déficit et le chômage atteint 46 pour cent de la population active. L'économie du pays est exsangue et des problèmes de sécurité se posent également. L'orateur s'est interrogé sur la manière dont il est possible de fixer un salaire minimum dans un tel contexte. Le Liban a entamé le processus d'amendement de son Code du travail pour le mettre en conformité avec les normes de l'OIT et de l'Organisation arabe du travail, et des projets de loi sont en cours d'élaboration sur les travailleurs domestiques et les travailleurs agricoles. L'orateur a fait valoir à ce sujet que le salaire des travailleurs domestiques peut parfois être plus élevé que celui des autres travailleurs, du fait qu'ils bénéficient de prestations comme le logement et la nourriture. Par ailleurs, le Liban envisage la ratification des conventions n^{os} 87 et 144, ainsi que de la convention (n^o 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011. L'assistance des organisations internationales, y compris l'OIT, est nécessaire pour résoudre les problèmes économiques liés à la présence des réfugiés syriens. Il est important d'éviter que les pays aient recours au travail des enfants en tant que main-d'œuvre bon marché pour accroître leur compétitivité.

140. Le membre gouvernemental de la Malaisie a fourni des informations sur la conclusion du processus de fixation des salaires minima en Malaisie à la suite de l'adoption d'une législation à ce sujet en 2011. Ce processus s'est déroulé grâce à la collaboration entre le gouvernement et les représentants des employeurs et des travailleurs au sein du Conseil consultatif national sur les salaires. Le contrôle de l'application des dispositions pertinentes est assuré par de nombreuses visites d'inspection, ainsi que par le traitement des plaintes présentées par des travailleurs auprès du ministère du Travail et par la résolution des litiges portant sur le paiement des salaires minima. Les salaires minima doivent être revus au moins tous les deux ans. Cette année, un séminaire organisé avec la participation du BIT et de la Banque mondiale a permis aux membres du Conseil consultatif national sur les salaires d'améliorer leurs connaissances sur les critères à prendre en considération pour la révision des salaires minima. Un autre séminaire, dans le cadre de l'ASEAN, doit avoir lieu avant la fin de l'année, et la Malaisie souhaite bénéficier de l'assistance technique du BIT dans ce cadre.

-
- 141.** Le membre gouvernemental de la Libye a indiqué que, bien que son pays ait ratifié la convention n° 131 en 1971, les salaires minima sont gelés depuis de nombreuses années. Un Conseil consultatif sur les salaires minima, comprenant des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des experts, a été créé en application du Code du travail. Ce conseil a décidé que le salaire minimum serait doublé. Les allocations familiales et l'aide au logement vont également être augmentées. Conformément au Code du travail, le salaire minimum doit être révisé périodiquement, sur la base d'études sur le coût de la vie, afin d'assurer un niveau de vie décent aux travailleurs.
- 142.** Le membre gouvernemental de l'Uruguay a rappelé que la Commission de l'application des normes a examiné l'application de la convention n° 131 par son pays en 2003. Le salaire minimum était à l'époque fixé à 100 dollars des Etats-Unis. Il a depuis augmenté de manière exponentielle, et son montant est aujourd'hui d'environ 500 dollars des Etats-Unis. La plupart des travailleurs gagnent plus que le salaire minimum national grâce au dialogue social et à la négociation collective. Un grand nombre de conventions collectives ont été conclues et ont contribué à l'augmentation des salaires réels. Plus de la moitié du marché du travail est aujourd'hui formalisée, et le taux de chômage est historiquement bas. Les méthodes de fixation des salaires, dans le cadre du dialogue social, ont contribué à la redistribution des richesses dans le pays.
- 143.** Le membre travailleur de l'Uruguay, relevant que les salaires minima doivent être fixés en fonction de la situation économique dans chaque pays, a fait état des inégalités de revenus en Uruguay. Le montant du salaire minimum national ne permet pas à une personne seule de disposer d'un logement digne. Il existe en outre des salaires minima sectoriels négociés couvrant 24 groupes d'activités. Il convient non seulement de discuter des salaires minima, mais aussi de tenir compte des emplois les plus précaires pour l'élaboration de la politique salariale. C'est ce qu'a fait récemment le mouvement syndical uruguayen en apportant son soutien aux caissiers de supermarchés.
- 144.** La membre gouvernementale du Sénégal a déclaré que le Sénégal donne effet aux dispositions de la convention n° 131 et de la recommandation n° 135 à travers l'institution de salaires minima interprofessionnels garantis fixés par décret présidentiel et de salaires catégoriels fixés par voie de conventions collectives qui déterminent les catégories professionnelles et les salaires minima correspondants par secteur d'activités à des niveaux supérieurs à ceux fixés par les textes réglementaires. Leur montant varie en fonction des tâches exercées par les travailleurs, leur niveau de recrutement et la compétitivité des secteurs économiques. Pour la fixation des salaires minima, le dialogue social s'exerce au sein du Conseil consultatif national du travail et de la sécurité sociale, ainsi que de la commission mixte paritaire, composée d'employeurs et de travailleurs. Dans la pratique, ce sont les salaires de base des conventions collectives ou des accords d'établissement qui sont appliqués dans presque tous les secteurs de la vie économique du fait de leur niveau plus élevé. Une réflexion est en cours en vue de couvrir à terme les travailleurs de l'économie informelle, qui sont actuellement exclus du système de salaires minima. Par ailleurs, l'application du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale est garantie par le Code du travail. Enfin, conscient de l'importance du pouvoir d'achat pour les travailleurs et de la nécessité pour eux de disposer d'un système de protection sociale efficace, le gouvernement a procédé à la baisse de la fiscalité sur les salaires en 2013 et a entamé un processus de revalorisation des petites pensions de retraite.
- 145.** Le membre gouvernemental du Soudan a déclaré que son gouvernement déploie des efforts louables pour appliquer les normes internationales du travail. Grâce à la collaboration des partenaires sociaux, un accord collectif fixant les salaires minima dans le secteur privé a été conclu en mars 2014 et restera en vigueur jusqu'en 2017.

-
146. La membre employeuse du Costa Rica a expliqué que, au Costa Rica, la formule d'ajustement des salaires minima a été établie en 2011 de manière tripartite. Il est tenu compte de l'inflation et de la productivité, ce qui permet d'assurer une croissance réelle du salaire minimum. Le taux de chômage et l'évolution du taux de change sont aussi pris en considération.
147. Le membre gouvernemental de la République islamique d'Iran a déclaré que, bien que son pays n'ait pas ratifié la convention n° 131, il s'efforce d'en appliquer les dispositions. Le salaire minimum national est ajusté chaque année en pleine consultation avec les partenaires sociaux, dans le cadre du Conseil suprême du travail. La législation prévoit la prise en compte du taux d'inflation et dispose que le salaire minimum doit être suffisant pour couvrir les frais de subsistance d'une famille, quelles que soient les capacités physiques et intellectuelles du travailleur et les caractéristiques de son travail. L'orateur a souligné l'importance de disposer d'une définition claire du salaire minimum et de tenir compte du paragraphe 1 de la recommandation n° 135, aux termes duquel «la fixation des salaires minima devrait constituer l'un des éléments de toute politique destinée à lutter contre la pauvreté et à satisfaire les besoins de tous les travailleurs et de leur famille». A cet égard, et pour des raisons opérationnelles, il est nécessaire de faire la lumière sur le concept de pauvreté.
148. Un observateur, s'exprimant au nom de la Confédération syndicale internationale (CSI), a indiqué que, suite aux luttes menées par le mouvement des travailleurs au Cambodge, un salaire minimum a été fixé pour le secteur de l'habillement. Cependant, le mécanisme de fixation du salaire minimum est fortement dominé par le gouvernement et les employeurs. Ce manque de transparence a conduit à l'organisation d'une grève nationale en décembre 2013 pour réclamer l'augmentation du salaire minimum. Cinq travailleurs ont été tués et 23 travailleurs et syndicalistes ont été arrêtés et font l'objet de poursuites. La mise en place d'un mécanisme approprié pour la fixation du salaire minimum, afin qu'il soit déterminé en conformité avec la convention n° 131, est particulièrement importante. Il est en outre essentiel que les travailleurs soient informés des taux de salaires minima pour assurer le respect de leurs droits.

Perspectives de ratification et statut de la convention n° 131

149. Les membres employeurs ont déclaré que les perspectives de ratification de la convention n° 131, telles qu'elles ressortent de l'étude d'ensemble, ne semblent pas très élevées. La commission d'experts a indiqué que de réelles perspectives de ratification existent dans 13 Etats Membres. Toutefois, la plupart des gouvernements qui ont répondu sur ce point ont indiqué qu'ils n'avaient pas encore examiné la possibilité de ratifier la convention, ou qu'ils n'envisageaient pas de la ratifier, partiellement en raison de divergences entre ses dispositions et la législation et la pratique nationales. En particulier, des Etats importants tels que l'Allemagne, le Bangladesh, la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, l'Indonésie, la République islamique d'Iran, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie et la Turquie ne semblent pas avoir l'intention de ratifier la convention. Il est également intéressant de relever que, dans certains pays, les organisations syndicales ne sont pas non plus en faveur de la ratification.
150. La commission d'experts s'est efforcée de dissiper les préoccupations exprimées par un certain nombre de gouvernements qui avaient fait état de difficultés au regard de dispositions spécifiques de la convention n° 131, tout particulièrement en ce qui concerne la possibilité de fixer les salaires minima par voie de négociation collective et les critères de fixation des salaires minima. Les membres employeurs ont cependant estimé qu'il existe d'importantes rigidités et autres difficultés d'application de la convention qui en empêchent la ratification, en particulier sur les points suivants.

151. L'objectif poursuivi par la convention n'est pas clair. S'il s'agit de la réduction de la pauvreté, comme le suggère la commission d'experts, cette question aurait dû être abordée de manière plus intégrée et non pas en traitant des salaires minima de manière isolée. L'article 1 de la convention n° 131 prévoit que toutes les exclusions du champ d'application de la convention doivent être signalées dans le premier rapport sur l'application de la convention, qui doit être soumis une année après la ratification, et il n'est pas possible d'introduire ultérieurement d'autres exceptions. L'article 2 dispose que les salaires minima doivent avoir force de loi et ne peuvent être abaissés. Par conséquent, les entreprises confrontées à des difficultés économiques ne peuvent conclure avec leurs salariés des accords en vue de la réduction temporaire du salaire minimum. De plus, les conventions collectives n'ayant pas force de loi ne sont pas éligibles comme méthode de fixation des salaires minima au regard de la convention. L'article 3 de la convention, qui traite des critères à prendre en considération pour la fixation des salaires minima, n'impose pas la prise en compte des besoins concurrentiels des entreprises. Les gouvernements sont libres d'accorder la priorité aux critères sociaux, ce qui risque d'avoir des effets néfastes sur l'existence d'entreprises durables. L'article 3 pourrait également être plus clair en ce qui concerne la mesure dans laquelle les suppléments de salaires octroyés par l'Etat, tels que les crédits d'impôts ou les allocations familiales, peuvent être pris en considération pour la détermination des besoins des travailleurs et, par conséquent, la fixation des salaires minima. Compte tenu des rigidités énumérées ci-dessus, les membres employeurs ont exprimé leur désaccord avec la commission d'experts qui considère que la convention n° 131 «demeure un instrument à jour et d'actualité, et que les Etats Membres qui ne sont pas parties à la convention devraient être fortement encouragés à la ratifier». Il conviendrait d'envisager la révision de la convention, et le mécanisme d'examen des normes pourrait être l'outil approprié à cette fin.

152. Les membres travailleurs ont estimé, tout comme la commission d'experts, que la convention n° 131 est l'une des conventions de l'OIT les plus souples quant aux modalités de sa mise en œuvre. Elle n'impose pas l'adoption d'un salaire minimum national et n'exige pas davantage qu'il soit fixé par voie législative. Le montant des salaires minima doit être fixé en tenant compte tant des besoins des travailleurs et de leur famille que des facteurs d'ordre économique. Ses dispositions peuvent donc être appliquées par des pays connaissant des niveaux de développement très différents. De nombreux Etats reconnaissent la pertinence de ses principes mais ne franchissent pas le pas de la ratification. Parmi les pays qui n'ont pas ratifié la convention se trouvent nombre de pays industrialisés parmi les plus riches, notamment la plupart des pays membres de l'Union européenne, et c'est là un très mauvais signal. Cependant, les raisons pour lesquelles des Etats s'abstiennent de ratifier la convention peuvent être diverses et nuancées et ne signifient pas nécessairement que la convention ne serait pas utile. Un des enseignements de l'étude d'ensemble est que des problèmes de compréhension des concepts de la convention n° 131 se trouvent posés et qu'une assistance plus approfondie est nécessaire pour permettre une bonne application de cet instrument souple et résolument moderne. Le BIT devrait mener les actions suivantes: 1) mettre en place un plan complet visant à la promotion de la ratification de la convention n° 131, sans négliger les liens existants avec d'autres instruments, tels que les conventions n^{os} 87 et 98, ainsi que de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; 2) soutenir les gouvernements afin qu'ils puissent résoudre les questions juridiques susceptibles de se poser au moment d'envisager la mise en place d'une réglementation sur les salaires minima; 3) fournir des orientations grâce à des outils appropriés sur la fixation de salaires minima conformes aux exigences de la convention; 4) fournir des données comparatives exhaustives sur les tendances salariales et les législations relatives aux salaires minima; 5) fournir des orientations relatives aux meilleures pratiques en matière de mécanismes de fixation et d'application des salaires minima. Ils ont rappelé à cet égard que le Centre de formation de l'OIT à Turin détient une expertise précieuse dans ce domaine et qu'il conviendra d'y faire appel.

-
153. Le membre travailleur du Maroc a appuyé la déclaration faite par les membres travailleurs au sujet des cinq types d'actions que le BIT devrait mener.
154. Le membre gouvernemental de la Belgique a remercié la commission d'experts d'avoir apporté, dans l'étude d'ensemble, des réponses aux questions posées par son gouvernement dans le rapport qu'il a soumis en vue de la préparation de l'étude d'ensemble. Ces réponses vont permettre à la Belgique de réexaminer la possibilité de ratifier la convention n° 131.
155. La membre gouvernementale de l'Allemagne a indiqué que, de l'avis du gouvernement allemand, les dispositions relatives au salaire minimum national, qui va être introduit dès le 1^{er} janvier 2015, sont conformes aux dispositions de la convention n° 131. En conséquence, le gouvernement va examiner la possibilité de ratifier la convention.
156. Le membre travailleur de l'Allemagne a regretté que son pays n'ait pas encore ratifié la convention n° 131, tout en se félicitant de l'annonce faite par la membre gouvernementale de l'Allemagne à ce sujet. Il n'existe en effet pas d'obstacle juridique ou politique à la mise en œuvre de la convention en Allemagne. La Confédération allemande des syndicats (DGB) sera aux côtés du gouvernement pour surmonter les obstacles politiques et parlementaires en vue de sa ratification.
157. La membre gouvernementale du Mozambique a fait savoir que son pays déploie des efforts en vue de la ratification de la convention n° 131 et souhaiterait bénéficier de l'assistance technique du Bureau en la matière.
158. La membre gouvernementale de la Fédération de Russie a déclaré que son pays s'est fixé pour objectif de relever le salaire minimum au niveau du seuil de subsistance d'ici à 2018. L'étude d'ensemble est utile en ce qu'elle permet de préparer la ratification de la convention n° 131, en vue de laquelle la Fédération de Russie étudie actuellement l'adéquation de sa législation par rapport à la convention. L'oratrice a conclu en invitant le Bureau à fournir aux pays qui le souhaitent une assistance technique destinée à renforcer leur système de salaires minima.
159. Le membre employeur du Danemark a rappelé que son pays n'a pas ratifié la convention n° 131. Il a relevé la possibilité de conflit entre l'article 2 de la convention n° 131 et le principe de la négociation collective. Par conséquent, la ratification de la convention est susceptible d'entraver les systèmes nationaux de négociation collective. L'orateur a exprimé son accord avec les remarques formulées par le gouvernement de Chypre à ce sujet, qui sont reflétées au paragraphe 375 de l'étude d'ensemble. Ceux pour qui la détermination des salaires présente un intérêt vital, à savoir les employeurs et les travailleurs, sont les mieux placés pour en fixer le montant.

Remarques finales

160. Les membres employeurs ont déclaré que la discussion de la commission avait été utile et approfondie, en dépit du temps restreint qui était disponible pour une question aussi complexe. Cette discussion fournit une base très intéressante pour réfléchir sur les instruments existants et envisager d'autres instruments pour l'avenir. Il en ressort que les circonstances nationales doivent être prises en compte dans la fixation des salaires minima. De nombreux gouvernements ont mis en place des systèmes de salaires minima, dans des contextes nationaux très variés. Les membres employeurs se sont félicités d'entendre les explications des membres de la commission faisant état des difficultés et des tensions qui existent au sujet de la définition des critères de fixation des salaires minima et de la nécessité de tenir compte de la capacité financière des entreprises, de la productivité et de la compétitivité. Ces considérations sont importantes pour que la législation sur les salaires minima ne reste pas une simple proposition théorique.

-
- 161.** En réponse aux remarques formulées par les membres travailleurs, les membres employeurs ont reconnu les efforts très sérieux, et parfois même les luttes, que les syndicats ont menés pour l'établissement de socles minima de droits sociaux dans les différents pays. Les opinions exprimées au cours de la discussion se rejoignent sur un grand nombre de points, y compris le fait que le processus de fixation des salaires minima doit être consultatif et inclusif et qu'un système crédible destiné à assurer le respect des dispositions pertinentes est nécessaire pour garantir la mise en œuvre de la convention. Des divergences de vues existent cependant sur deux points. Premièrement, la convention n° 131 traite du salaire minimum et non du concept de *living wage*. Dans certains pays, ces deux notions peuvent être étroitement liées, en particulier s'il n'existe pas de système fonctionnel de protection sociale. L'article 3 de la convention, relatif aux critères de fixation des salaires minima, fait directement référence tant aux besoins des travailleurs et de leur famille qu'aux «facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi». L'équilibre entre ces considérations est important pour les membres employeurs et devrait occuper une place centrale dans les travaux futurs de l'OIT. Deuxièmement, de l'avis des membres employeurs, il n'est pas contraire à la convention d'instituer des salaires minima différenciés pour les jeunes travailleurs, les apprentis et les travailleurs en formation. A cet égard, il convient d'accorder une attention suffisante à l'article 3 b) de la convention car l'accès des jeunes au marché du travail constitue un objectif important. Lorsqu'elles se justifient au regard de la situation nationale, les mesures instituant des salaires minima différenciés sur la base de critères objectifs et vérifiables ne sont pas incompatibles avec la convention.
- 162.** En conclusion, les membres employeurs se sont réjouis que cette question importante fasse l'objet de débats au sein de l'OIT. Il est important que le BIT, dans le cadre de programmes de renforcement des capacités, appuie les employeurs dans leurs efforts visant à offrir des emplois permettant de sortir la population de la pauvreté en assurant un salaire minimum.
- 163.** Les membres travailleurs ont exprimé leur désaccord avec l'idée, formulée par les membres employeurs, selon laquelle il y a lieu de revoir la convention. Ils ont au contraire considéré, comme la commission d'experts, que les objectifs poursuivis par la convention n° 131 et la recommandation n° 135 restent tout aussi pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient lors de leur adoption en 1970, en dépit des changements et des développements majeurs qui ont affecté le monde du travail. Il y a soixante-dix ans, la Déclaration de Philadelphie proclamait que le travail n'est pas une marchandise. Le salaire n'est pas un simple prix d'équilibre entre l'offre et la demande. Il s'agit là non seulement d'une affirmation humaniste, mais aussi d'une réalité socio-économique fondamentale. Le problème essentiel, qui est souligné par de nombreux représentants syndicaux dont certains se sont exprimés au cours de la discussion, est que le salaire minimum applicable au niveau national ne suffit pas à faire face aux besoins des travailleurs et leur famille, et ce même lorsqu'ils travaillent à temps plein. Il y a lieu de reconnaître les nombreuses questions que posent la définition du salaire minimum et la nécessité de tenir compte du contexte économique et social de chaque pays, mais les membres travailleurs sont en profond désaccord avec la position exprimée par les membres employeurs au sujet des salaires minima pour les jeunes travailleurs et des contraintes exercées par le salaire minimum sur leurs possibilités d'emploi. Ces questions seront approfondies l'année prochaine, lors de la discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs). En tout état de cause, il y a lieu de souligner la plus-value que représente l'implication étroite des partenaires sociaux dans ce domaine. Par ailleurs, l'étude d'ensemble et plusieurs interventions au cours de la discussion ont laissé entendre que certains pays hésitent à ratifier la convention, craignant que celle-ci interdise la fixation du salaire minimum par voie de convention collective. Cette interprétation paraît paradoxale dans les pays où la concertation sociale est menée d'une manière conforme à la lettre et à l'esprit des normes

de l'OIT, et une clarification sur ce point serait souhaitable. En conclusion, les membres travailleurs ont exprimé l'espoir que plusieurs pays ratifient prochainement la convention.

* * *

164. En réponse à la remarque formulée par le membre gouvernemental de l'Argentine faisant valoir que les informations incluses dans l'étude d'ensemble au sujet de la participation des partenaires sociaux au fonctionnement du système national de salaires minima n'étaient pas exactes, le président de la commission d'experts a précisé que le passage pertinent de l'étude d'ensemble mentionne le commentaire formulé à ce sujet par une organisation de travailleurs.

Résultat de la discussion de l'étude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima par la Commission de l'application des normes

165. La commission a examiné le projet de résultat de sa discussion de l'étude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima (document C.App./D.17). Les membres employeurs ont appuyé ce projet, attirant l'attention sur son paragraphe final, qui demande au Bureau de tenir compte de l'étude d'ensemble et du résultat de sa discussion par la commission dans la préparation du rapport en vue de la discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs) qui se tiendra lors de la 104^e session (2015) de la Conférence, afin qu'il puisse nourrir l'élaboration du cadre fixant les priorités d'action future de l'OIT. Les membres travailleurs ont appuyé la déclaration des membres employeurs ainsi que la proposition d'approuver le projet examiné.
166. La commission a approuvé le résultat de sa discussion de l'étude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima, dont la teneur est reproduite ci-après et qu'elle souhaite porter à l'attention de la Conférence en vue de la discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs) qui se tiendra lors de sa 104^e session (2015).

Introduction

1. La Commission de l'application des normes se félicite de l'opportunité qui lui est offerte d'aborder, dans le cadre de l'examen de l'étude d'ensemble sur la convention (n° 131) et sur la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970, des questions qui revêtent une importance critique dans le monde du travail. Elle relève à cet égard que les informations détaillées contenues dans les rapports soumis par les gouvernements ainsi que dans les observations formulées par les organisations d'employeurs et de travailleurs n'ont pas pu être intégralement reflétées dans l'étude d'ensemble et espère que le Bureau mettra ces informations à la disposition des mandants sous une forme aisément accessible.

2. La commission note que, suite aux décisions prises par le Conseil d'administration du BIT, l'examen de l'étude d'ensemble intervient pour la première fois une année avant la discussion récurrente par la Conférence de l'objectif stratégique correspondant. Elle se félicite de cette innovation et espère vivement que ce décalage d'une année permettra la pleine prise en compte du résultat de ses travaux dans le cadre de la discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs) qui aura lieu lors de la 104^e session (2015) de la Conférence.

3. Comme le souligne le préambule de la convention n° 131, la fixation de salaires minima vise à assurer une protection des salariés contre des salaires excessivement bas. Elle traduit le principe, consacré par la Déclaration de Philadelphie de 1944, selon lequel «le travail n'est pas une marchandise». La convention n° 131 dispose également que le prix de ce travail ne peut pas être déterminé en appliquant purement et simplement la loi de l'offre et de la demande et qu'un salaire minimum doit être assuré à ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection.

4. La fixation de salaire minima permet aussi d'établir des règles du jeu égales pour tous les employeurs. La commission rappelle en outre que des systèmes appropriés de salaires minima complètent et renforcent les politiques sociales et de l'emploi. Plusieurs types de mesures permettent de s'attaquer aux inégalités de revenus et du marché du travail, notamment les politiques de promotion du travail décent et de réduction de l'emploi informel, qu'il est possible de conjuguer avec d'autres initiatives telles que les politiques salariales, y compris des systèmes de salaire minimum bien conçus et protégeant les salariés contre des rémunérations trop faibles. La commission souligne également que la protection des travailleurs par des salaires minima requiert avant tout qu'ils disposent d'un emploi, que des politiques économiques et sociales favorables à l'emploi, y compris des investissements publics et privés, sont nécessaires, et que la promotion d'entreprises durables est essentielle à cette fin.

5. La commission a également étudié le rôle joué par les politiques de salaires minima dans un contexte de crise économique ou lorsque des politiques d'assainissement budgétaire sont menées en vue de réduire l'endettement public excessif. Elle rappelle que le Pacte mondial pour l'emploi, adopté en 2009 par la Conférence, préconise un ensemble de mesures pour répondre à la crise financière et économique internationale qui sévit dans certains pays depuis 2008. Ces mesures, dans le cadre d'une approche fondée sur des réformes structurelles, couvrent un grand nombre de domaines, y compris par exemple la priorité à accorder à la protection et à la croissance de l'emploi par le biais d'entreprises durables, ainsi que l'ajustement régulier des salaires minima afin d'éviter la spirale déflationniste des salaires. A cet égard, le Pacte mondial pour l'emploi se réfère expressément à la convention n° 131. La Déclaration d'Oslo, adoptée à l'issue de la neuvième Réunion régionale européenne de l'OIT en 2013 et qui complète au niveau régional le Pacte mondial pour l'emploi, énumère également un ensemble de mesures que l'OIT devrait prendre pour aider les mandants à faire face aux crises économique et sociale. Cela comprend la promotion des politiques qui encouragent le travail décent et la création d'emplois par les moyens suivants: des politiques macroéconomiques favorisant l'emploi et l'investissement dans l'économie réelle; un environnement favorable aux entreprises; des stratégies appropriées pour stimuler la compétitivité et le développement durable tout en respectant les principes et droits fondamentaux au travail, ainsi que des stratégies qui améliorent la qualité de l'emploi et comblent l'écart salarial entre hommes et femmes.

***Les principes essentiels de la convention n° 131
et de la recommandation n° 135***

6. La convention n° 131 et la recommandation n° 135 établissent un certain nombre de principes essentiels tout en offrant une souplesse aux Etats Membres pour leur mise en œuvre.

7. Le premier de ces principes est la pleine consultation et, dans la mesure du possible, la participation directe, et sur un pied d'égalité, des partenaires sociaux à tous les stades de l'élaboration et du fonctionnement des systèmes de salaires minima. Pour être efficaces, ces consultations doivent être menées dans le cadre d'un dialogue social ouvert, intervenir avant la prise de décisions par les autorités publiques et il convient que les organisations d'employeurs et de travailleurs disposent au préalable des informations pertinentes leur permettant de formuler leurs avis.

8. Deuxièmement, les systèmes nationaux de salaires minima doivent couvrir «tous les groupes de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection». Si la détermination des groupes de salariés protégés relève des autorités nationales compétentes, en accord avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées ou du moins après les avoir pleinement consultées, les exclusions devraient être maintenues à un minimum, comme le préconise la recommandation n° 135, s'agissant en particulier des catégories de travailleurs vulnérables comme les travailleurs domestiques. En outre, selon l'article 1, paragraphe 3, de la convention n° 131, des exclusions ne peuvent être formulées que dans le premier rapport au titre de l'article 22 – et au moment de sa soumission – et pas ultérieurement.

9. Troisièmement, le respect du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, consacré par le Préambule de la Constitution de l'OIT, doit s'imposer lors de la détermination de la portée des systèmes de salaires minima, en particulier lorsque des salaires minima différenciés sont fixés par secteur d'activités ou par catégorie professionnelle. A cette fin, l'évaluation objective des emplois est essentielle pour éviter toute discrimination indirecte

à l'encontre des femmes en raison de leur surreprésentation dans certaines catégories d'emplois. Il importe également d'éviter les discriminations en matière salariale à l'encontre des travailleurs migrants et des travailleurs handicapés.

10. Il existe un lien entre la mise en œuvre du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et les dispositions adoptées dans un certain nombre d'Etats Membres, où des salaires minima réduits sont applicables pour les jeunes travailleurs en deçà d'un certain âge afin de faciliter leur entrée sur le marché du travail. Dans d'autres pays, de telles différenciations ont été supprimées ou ont vu leur portée limitée dans le cadre de la politique de lutte contre les discriminations fondées sur l'âge. A cet égard, la commission considère qu'il est essentiel d'éviter les différenciations salariales qui ne sont pas fondées sur des raisons valables et objectives, telles que les objectifs en matière d'éducation, l'expérience professionnelle ou les qualifications. Les mêmes considérations s'imposent lorsque des salaires minima différenciés sont en vigueur pour les apprentis et les travailleurs en formation.

11. Quatrièmement, la convention n° 131 dispose que les éléments à prendre en considération, lors de la fixation et de l'ajustement périodique des niveaux de salaires minima, doivent comprendre, d'une part, les besoins des travailleurs et de leur famille et, d'autre part, les facteurs d'ordre économique. Le maintien d'un équilibre approprié entre ces deux ensembles de considérations est crucial pour assurer le fonctionnement d'un système de salaires minima adapté au contexte national, assurant à la fois une protection effective des travailleurs et le développement d'entreprises durables ainsi que la bonne application dans la pratique. Les critères précis mentionnés dans la convention, tels que le coût de la vie ou la productivité, revêtent une grande importance à cet égard, mais n'ont pas un caractère exhaustif.

12. Cinquièmement, la convention n° 131 requiert l'adoption de mesures appropriées pour assurer l'application effective des dispositions relatives aux salaires minima, et la recommandation n° 135 énumère un éventail de mesures complémentaires à cette fin. Ces mesures comprennent des services d'inspection du travail disposant des capacités et des pouvoirs suffisants pour exercer leurs fonctions – comme le prévoit la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947 –, des dispositions permettant aux travailleurs de recouvrer les montants qui leur sont dus tout en étant protégés contre les représailles, et des sanctions adéquates en cas d'infraction aux dispositions pertinentes. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont également un rôle important à jouer dans ce domaine. Des mesures incitatives visant à encourager le respect des salaires minima peuvent aussi contribuer à ces efforts tout en réduisant le risque de développement de l'économie informelle.

La souplesse des instruments examinés

13. Loin de chercher à imposer un modèle unique à l'ensemble des Etats Membres de l'OIT, la convention n° 131 repose sur l'idée selon laquelle des systèmes de salaires minima effectifs et durables doivent refléter les circonstances propres aux différents Etats et correspondre à leur niveau de développement économique et social. C'est pour cette raison qu'elle offre aux Etats Membres une certaine souplesse dans la mise en œuvre des principes qu'elle établit. Ainsi, elle ne définit pas son champ d'application de manière précise, mais laisse la décision sur ce point aux autorités nationales, dans le cadre d'un dialogue avec les partenaires sociaux. La convention ne contient pas de prescriptions quant aux méthodes de fixation des salaires minima, lesquels peuvent être établis par voie législative, par décision d'une autorité publique après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs ou de manière tripartite, ou encore par voie de conventions collectives à condition qu'elles aient force de loi. Elle n'exige pas non plus la fixation d'un salaire minimum national ou, au contraire, de salaires minima différenciés par région, secteur d'activités ou catégorie professionnelle. La convention n° 131 ne contient pas une liste exhaustive des critères dont il doit être tenu compte pour la fixation des taux de salaires minima et n'établit pas de formule universelle pour l'ajustement périodique de ces taux.

Contribution à la préparation de la discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs)

14. Le Suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 prévoit l'organisation de discussions récurrentes en vue de mieux comprendre la situation et les besoins des divers Etats Membres et d'y répondre de manière plus efficace en utilisant l'ensemble des moyens d'action à la disposition de l'Organisation,

y compris l'action normative, la coopération technique et les capacités techniques et de recherche du Bureau.

15. Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés à cet égard de l'étude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima et de son examen par la commission.

Les besoins des Etats Membres

16. L'étude d'ensemble a montré que les systèmes de salaires minima qui existent dans les Etats Membres de l'OIT sont variés et que de nombreuses approches sont possibles. Afin de mettre en place des systèmes de salaires minima opérationnels et adaptés aux circonstances nationales particulières, les gouvernements, ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs, ont besoin de connaître de manière approfondie les différents aspects de ces systèmes. Cela comprend les mécanismes institutionnels de fixation des salaires minima, les variations possibles entre un système fondé sur un salaire minimum national et des salaires minima différenciés par région, secteur d'activités ou catégorie professionnelle, les types de facteurs à prendre en considération pour la fixation des taux de salaires minima et leur pondération, les procédures d'ajustement des salaires minima, ainsi que les mesures les plus appropriées pour assurer l'application effective des dispositions pertinentes. L'étude d'ensemble et les travaux de la commission ont aussi mis en évidence que certaines dispositions de la convention n° 131 et de la recommandation n° 135 appellent une analyse plus approfondie afin que leur objectif, leur portée et leur application soient clairement compris de tous.

17. Les mandants ont également besoin de disposer de données statistiques fiables et de capacités d'analyse leur permettant de prendre des décisions fondées sur des données empiriques et d'évaluer ensuite l'impact des différents ajustements des salaires minima. Dans cette perspective, l'accès à des données sur les distributions salariales et les tendances dans ce domaine est indispensable. Des connaissances sur les systèmes de salaires minima et leurs effets dans d'autres Etats Membres apparaissent également importantes. En outre, les mandants ont besoin de disposer d'études sur les effets de la politique de salaires minima sur des variables telles que l'emploi, les inégalités de revenus ou la pauvreté, ainsi que sur l'articulation entre cette politique avec d'autres politiques et instruments.

Les moyens d'action de l'OIT

1) Action normative

18. La commission considère que les principes établis par la convention n° 131 et la recommandation n° 135 restent pertinents. La convention n° 131 est actuellement ratifiée par 52 Etats Membres, et la dernière ratification, par le Maroc, a été enregistrée en 2013. Treize Etats Membres ont fait état de perspectives réelles de ratification dans les rapports qu'ils ont soumis en vue de la préparation de l'étude d'ensemble. La commission se félicite par ailleurs que les représentants gouvernementaux de quatre autres Etats (l'Allemagne, la Belgique, le Mozambique et la Fédération de Russie) ont annoncé lors de la discussion qu'ils allaient examiner la possibilité de ratifier la convention. Certains pays envisagent de ratifier la convention. Un certain nombre de pays ont indiqué qu'ils n'envisagent pas de la ratifier, en partie en raison de divergences précises entre la convention et leurs législations et pratiques nationales. D'un autre côté, l'étude d'ensemble a montré que de nombreux Etats Membres qui restent liés par l'une des conventions plus anciennes sur la fixation des salaires minima ou qui n'ont ratifié aucun instrument à ce sujet respectent néanmoins les principes fondamentaux sur lesquels repose la convention n° 131. La commission rappelle également que la convention contient certaines clauses de souplesse permettant l'élaboration de systèmes de salaires minima adaptés aux circonstances propres aux différents pays. Toutefois, la diffusion d'informations au sujet de la portée précise de certaines de ses dispositions apparaît nécessaire.

19. La commission invite les Etats qui examinent la possibilité de ratifier la convention n° 131 à solliciter si nécessaire l'assistance technique du Bureau.

2) Coopération et assistance techniques

20. De nombreux gouvernements, ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs, ont formulé des demandes d'assistance technique ou de services consultatifs du Bureau dans les rapports qu'ils ont soumis en vue de l'étude d'ensemble ou lors de l'examen de cette étude par la commission. Ces demandes portent notamment sur la réalisation

d'enquêtes ou d'études en vue de l'ajustement des salaires minima, le renforcement des capacités des mandants qui participent au fonctionnement de ces systèmes, ou encore la diffusion de bonnes pratiques dans ce domaine. La commission espère que le Bureau disposera de la capacité requise pour donner suite à ces demandes, afin de faciliter la mise en place ou l'amélioration des systèmes de salaires minima au niveau national.

21. Le renforcement des capacités des mandants devrait porter notamment sur les différentes approches pour la fixation des salaires minima; la manière d'assurer le respect du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale; les différents indicateurs économiques et sociaux qui peuvent servir de critères pour la fixation et l'ajustement des salaires minima; et les mesures visant à assurer le respect effectif des taux de salaires minima. L'échange de bonnes pratiques entre Etats Membres devrait aussi être encouragé. La commission invite en outre le Bureau à développer des outils, tels que des guides pratiques ou des manuels de formation, permettant de mieux appréhender les exigences de la convention n° 131 et de faciliter la mise en œuvre de ses dispositions.

3) *Capacité technique et de recherche du Bureau*

22. La commission estime important que le Bureau poursuive et développe ses travaux de recherche dans le domaine de la politique des salaires, en ce qui concerne notamment l'effet des salaires minima, en fonction de leur niveau, sur les revenus et l'emploi, en particulier ceux des travailleurs vulnérables tels que les jeunes travailleurs et les travailleurs domestiques; l'articulation entre la fixation des salaires minima et la protection sociale; les interactions entre les salaires minima et la négociation collective; ainsi que les effets des différentes politiques visant à assurer le respect des dispositions relatives aux salaires minima.

* * *

23. La commission demande au Bureau de tenir compte de l'étude d'ensemble concernant les systèmes de salaires minima et du résultat de la discussion de cette étude d'ensemble, tel qu'il est reflété ci-dessus, dans la préparation du rapport en vue de la discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs) qui se tiendra lors de la 104^e session (2015) de la Conférence, afin qu'il puisse nourrir l'élaboration du cadre fixant les priorités d'action future de l'OIT.

D. Exécution d'obligations spécifiques

167. La présidente a expliqué les méthodes de travail de la commission pour la discussion des cas de manquements graves des Etats Membres à leurs obligations de faire rapport et à leurs autres obligations liées aux normes.

168. Les membres employeurs ont relevé une amélioration globale en termes de respect des obligations en matière de rapports, avec une augmentation d'environ 6 pour cent par rapport à l'année précédente. Des efforts ont notamment été fournis par huit pays ayant rencontré des difficultés persistantes les années précédentes: la Grenade, l'Irlande, Kiribati, le Kirghizistan, la Libye, Sao Tomé-et-Principe, les Seychelles et la Sierra Leone. Ils se sont à présent acquittés de leurs obligations constitutionnelles au titre des conventions ratifiées. En dépit des progrès accomplis, la situation concernant les rapports demeure insatisfaisante puisque plus d'un quart de l'ensemble des rapports dus sur l'application des conventions ratifiées n'a pas été reçu à temps pour la réunion de la commission d'experts. Il est donc nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour traiter les causes du problème. Les pays ayant ratifié des conventions ne doivent pas se contenter de se reposer sur l'offre d'assistance technique mais prendre leurs responsabilités et établir les rapports avec sérieux. Avant même la ratification d'une convention de l'OIT, les pays doivent évaluer leurs capacités à exécuter leur obligation de faire rapport et, si nécessaire, les renforcer. Plus généralement, il est nécessaire de consolider et de simplifier les conventions de l'OIT, et donc de centrer les rapports sur l'essentiel. Le travail

d'identification des moyens pour y parvenir relève du mécanisme d'examen des normes. Il est à espérer qu'il sera bientôt opérationnel.

- 169.** Les membres travailleurs ont souligné que certains pays ont fait des efforts, mais ils ont rappelé qu'un système de contrôle performant implique l'accomplissement par les Etats de leurs obligations. La question de la soumission des instruments aux autorités compétentes prend ainsi toute sa place dans ce dispositif. Sans soumission, les autorités compétentes ne peuvent pas avoir connaissance des textes ni des actions de l'OIT. S'agissant des manquements à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts, il est important que celle-ci puisse analyser les rapports des gouvernements. Il faut insister pour que, d'année en année, la liste des cas de manquements aux obligations liées aux normes soit de plus en plus réduite.
- 170.** Pour l'examen des cas individuels concernant l'exécution par les Etats de leurs obligations au titre des normes internationales du travail ou relatives à celles-ci, la commission a mis en œuvre les mêmes méthodes de travail et critères que l'année précédente.
- 171.** En appliquant ces méthodes, la commission a décidé d'inviter tous les gouvernements concernés par les commentaires figurant aux paragraphes 44 (manquement à l'envoi de rapports depuis deux ans ou plus sur l'application des conventions ratifiées), 50 (manquement à l'envoi de premiers rapports sur l'application de conventions ratifiées), 53 (manquement à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts), 106 (défaut de soumission des instruments aux autorités compétentes) et 113 (manquement à l'envoi de rapports depuis les cinq dernières années sur des conventions non ratifiées et des recommandations) du rapport de la commission d'experts à fournir des informations à la commission au cours de la séance consacrée à l'examen de ces cas.

Soumission des conventions, protocoles et recommandations aux autorités compétentes

- 172.** Dans le cadre de son mandat, la commission a examiné les mesures prises en vertu de l'article 19, paragraphes 5 à 7, de la Constitution de l'OIT. Ces dispositions prévoient que les Etats Membres soumettent, dans le délai d'un an ou, par suite de circonstances exceptionnelles, de dix-huit mois, à partir de la clôture de la session de la Conférence, les instruments adoptés au cours de cette session à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre, et informent le Directeur général du BIT des mesures prises à cet effet en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes.
- 173.** La commission a noté dans le rapport de la commission d'experts (paragr. 104) que des efforts considérables ont été faits pour remplir l'obligation de soumission des instruments dans les pays suivants: Botswana, Géorgie, Pérou et Ukraine.

Défaut de soumission

- 174.** La commission a noté que, afin de faciliter son travail, le rapport de la commission d'experts fait mention uniquement des gouvernements qui n'ont fourni aucune information sur la soumission aux autorités compétentes pour les instruments adoptés par la Conférence au cours d'au moins sept sessions (de la 92^e session en juin 2004 jusqu'à la 101^e session en juin 2012 puisque la Conférence n'a pas adopté de convention ni de recommandation à ses 93^e (2005), 97^e (2008) et 98^e (2009) sessions). Cette période est

considérée comme suffisamment longue pour inviter les gouvernements à la séance spéciale de la commission afin de fournir des explications sur les délais dans la soumission.

175. La commission a noté les excuses exprimées par plusieurs délégations concernant le retard à fournir des informations complètes sur la soumission aux parlements des instruments adoptés par la Conférence. Certains gouvernements ont demandé l'assistance du BIT pour clarifier la marche à suivre et compléter la procédure de soumission aux parlements nationaux, en consultation avec les partenaires sociaux.
176. La commission s'est déclarée très préoccupée par le non-respect de l'obligation de soumettre les conventions, recommandations et protocoles aux parlements nationaux. Elle a également rappelé que le Bureau peut fournir une assistance technique pour contribuer au respect de cette obligation constitutionnelle.
177. La commission a relevé que les 38 pays qui sont toujours concernés par ce grave manquement à soumettre aux autorités compétentes les instruments adoptés par la Conférence sont: **Angola, Bahreïn, Belize, Brésil, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, El Salvador, Fidji, Guinée, Guinée équatoriale, Haïti, Iles Salomon, Iraq, Jamaïque, Jordanie, Kazakhstan, Kirghizistan, Koweït, Libye, Mali, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République démocratique du Congo, Rwanda, Sainte-Lucie, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Suriname, République arabe syrienne, Tadjikistan et Vanuatu.** La commission a exprimé l'espoir que les gouvernements et les partenaires sociaux concernés prendront les mesures nécessaires de manière à se mettre à jour et éviter d'être invités à fournir des informations à la prochaine session de la commission.

Envoi des rapports sur les conventions ratifiées

178. La commission a noté que, à la date de la réunion de la commission d'experts de 2013, la proportion de rapports reçus s'élevait à 72,5 pour cent (67,8 pour cent pour la session de 2012). Depuis lors, d'autres rapports ont été reçus, portant le chiffre à 80,6 pour cent (comparé à 78,9 pour cent en juin 2013 et à 77,4 pour cent en juin 2012).

Manquements à l'envoi de rapports et d'informations sur l'application des conventions ratifiées

179. La commission a noté avec regret qu'aucun rapport sur les conventions ratifiées n'a été fourni depuis deux ans ou plus par les Etats suivants: **Burundi, Comores, Gambie, Guinée équatoriale, Saint-Marin, Somalie, Tadjikistan et Vanuatu.**
180. La commission a également noté avec regret que les premiers rapports dus sur les conventions ratifiées n'avaient pas été fournis par les Etats suivants:

Etats	Conventions n ^{os}
Afghanistan	– depuis 2012: conventions n ^{os} 138, 144, 159, 182
Guinée équatoriale	– depuis 1998: conventions n ^{os} 68, 92
Sao Tomé-et-Principe	– depuis 2007: convention n ^o 184
Vanuatu	– depuis 2008: conventions n ^{os} 87, 98, 100, 111, 182 – depuis 2010: convention n ^o 185

-
- 181.** La commission souligne l'importance toute particulière des premiers rapports sur la base desquels la commission d'experts établit sa première évaluation de l'application des conventions ratifiées.
- 182.** Dans le rapport de cette année, la commission d'experts a noté que **69** gouvernements n'avaient pas communiqué de réponse aux observations et demandes directes sur les conventions pour lesquelles des rapports étaient demandés pour examen cette année, soit un total de **476** cas (comparé à 387 cas en décembre 2012). La commission a été informée que, depuis la réunion de la commission d'experts, 12 des gouvernements intéressés ont envoyé des réponses, lesquelles seront examinées par la commission d'experts à sa prochaine session.
- 183.** La commission a noté avec regret qu'aucune information n'a encore été reçue en ce qui concerne la plupart ou l'ensemble des observations et des demandes directes de la commission d'experts pour lesquelles une réponse était demandée pour la période se terminant en 2013 de la part des pays suivants: **Burundi, Cambodge, Comores, Croatie, Dominique, El Salvador, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée équatoriale, Guyana, Haïti, Malaisie** (Malaisie péninsulaire, Malaisie Sarawak), **Malte, Mauritanie, Rwanda, Saint-Marin, Sierra Leone, République arabe syrienne, Tadjikistan, Timor-Leste, Turkménistan** et **Vanuatu**.
- 184.** La commission a pris note des explications données par les gouvernements des pays suivants sur les difficultés rencontrées dans l'exécution de leurs obligations: **Afghanistan, Angola, Erythrée, Guyana, Koweït, Libye, Mauritanie, Papouasie-Nouvelle-Guinée** et **Soudan**.

Envoi des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations

- 185.** La commission a noté que **217** des **385** rapports demandés au titre de l'article 19 concernant la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970, avaient été reçus à la date de la réunion de la commission d'experts, soit **56,4** pour cent des rapports demandés. Depuis lors, d'autres rapports ont été reçus, portant le chiffre à **56,8** pour cent des rapports demandés.
- 186.** La commission a noté avec regret que, au cours des cinq dernières années, aucun des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations, demandés au titre de l'article 19 de la Constitution, n'avait été fourni par les pays suivants: **Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Iles Marshall, Iles Salomon, Libye, République démocratique du Congo, Saint-Kitts-et-Nevis, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Tuvalu** et **Vanuatu**.

Communication des copies des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs

- 187.** Cette année encore, la commission n'a pas eu à faire application du critère selon lequel «le gouvernement a manqué pendant les trois dernières années d'indiquer les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs auxquelles, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, doivent être communiquées copies des rapports et informations adressées à l'OIT au titre des articles 19 et 22».

Application des conventions ratifiées

188. La commission a noté avec un intérêt particulier les mesures prises par un certain nombre de gouvernements pour assurer l'application des conventions ratifiées. La commission d'experts a pu faire état, au paragraphe 74 de son rapport, de nouveaux cas dans lesquels les gouvernements ont apporté des changements à leur législation et à leur pratique, à la suite des commentaires qu'elle a formulés sur le degré de conformité des législations ou pratiques nationales avec les dispositions d'une convention ratifiée. Ces cas sont au nombre de 32 et concernent 25 pays. Dans 2 946 cas, la commission a été amenée à exprimer sa satisfaction au sujet des progrès accomplis, et cela depuis 1964, date à laquelle la commission d'experts a entrepris de dresser la liste de ces cas dans son rapport. Ces résultats sont une preuve tangible de l'efficacité du système de contrôle.
189. Cette année, la commission d'experts a relevé avec intérêt, au paragraphe 77 de son rapport, différentes mesures prises à la suite de ses commentaires pour assurer une meilleure application des conventions ratifiées. Les 157 cas dans lesquels des mesures de ce genre ont été prises concernent 95 pays.
190. Au cours de la présente session, la Commission de la Conférence a été informée d'un certain nombre d'autres cas dans lesquels des mesures ont été prises récemment ou étaient sur le point d'être adoptées par les gouvernements en vue d'assurer la mise en œuvre des conventions ratifiées. Bien qu'il appartienne en premier lieu à la commission d'experts d'examiner ces mesures, la Commission de la Conférence s'est félicitée de ces nouvelles marques d'efforts des gouvernements pour remplir leurs obligations internationales et donner suite aux commentaires formulés par les organes de contrôle.

Indications spécifiques

191. Les membres gouvernementaux de l'**Afghanistan**, de l'**Angola**, de **Bahreïn**, du **Brésil**, du **Cambodge**, des **Comores**, de **Guyana**, de la **Jordanie**, du **Kazakhstan**, du **Koweït**, de la **Libye**, de la **Mauritanie**, de la **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, du **Soudan** et du **Suriname** se sont engagés à remplir leurs obligations de soumettre des rapports dès que possible.

Cas spécial

192. La commission a considéré qu'il y avait lieu d'attirer l'attention de la Conférence sur les discussions qu'elle a tenues au sujet du cas mentionné dans les paragraphes suivants, et dont le compte rendu complet figure dans la deuxième partie du présent rapport.
193. En ce qui concerne l'application de la **convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, par le Bélarus**, la commission a pris note des informations écrites et verbales communiquées par le représentant gouvernemental et de la discussion qui a suivi.
194. La commission a pris note des commentaires de la commission d'experts et du rapport, transmis au Conseil d'administration en mars 2014, de la mission de contacts directs qui s'est rendue dans le pays en janvier 2014 en vue d'obtenir un panorama complet de la situation des droits syndicaux dans le pays et d'aider le gouvernement à mettre en œuvre, rapidement et efficacement, toutes les recommandations en suspens qui ont été formulées par la commission d'enquête.
195. La commission a noté que, à la lumière des conclusions et des propositions concrètes formulées par la mission de contacts directs, le gouvernement a accepté l'assistance

technique du BIT pour réaliser une série d'activités destinées à améliorer le dialogue social et la coopération entre les mandants tripartites à tous les niveaux, ainsi qu'à renforcer la connaissance et la prise de conscience des droits afférents à la liberté syndicale. La commission a pris note de la déclaration du gouvernement suivant laquelle ces activités contribueront à la mise en œuvre effective des recommandations de la commission d'enquête. Le gouvernement considère en particulier qu'un séminaire destiné au Conseil tripartite pour l'amélioration de la législation sociale et du travail améliorerait son efficacité et contribuerait ainsi à répondre aux recommandations n^{os} 5 et 7, qu'une formation pour les juges, les procureurs et les juristes contribuerait à la mise en œuvre des recommandations n^{os} 4 et 8, et qu'une activité sur le thème de la négociation collective permettrait d'élaborer une série de principes directeurs pour la négociation collective, faisant en sorte que le pluralisme syndical soit respecté dans la pratique, répondant ainsi aux recommandations n^{os} 6 et 12.

196. Notant l'importance que le gouvernement dit attacher au dialogue social et à la coopération avec l'OIT, la commission a formulé l'espoir que ces activités seront suivies de résultats concrets. Elle espère en particulier que le conseil tripartite se transformera en un forum dans lequel pourront être trouvées des solutions à l'échelon national, notamment en ce qui concerne les cas de discrimination antisyndicale et les questions se rapportant à l'enregistrement des syndicats. Elle compte que des modifications seront apportées au décret présidentiel n^o 2 traitant de l'enregistrement des syndicats, au décret n^o 24 concernant l'utilisation des libéralités reçues de l'étranger, à la loi sur les activités de masse et au Code du travail, conformément aux dispositions de la convention. La commission a invité le gouvernement à poursuivre ses contacts avec le BIT, à intensifier sa coopération avec tous les partenaires sociaux du pays et à redoubler d'efforts en vue d'une mise en œuvre rapide et effective des recommandations en suspens de la commission d'enquête.
197. La commission a invité le gouvernement à communiquer à la commission d'experts, en vue de sa réunion de cette année, des informations détaillées sur les résultats des activités précitées et toutes autres mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations en suspens des organes de contrôle de l'OIT, et elle veut croire qu'elle sera en mesure de noter, à sa prochaine session, des progrès significatifs dans toutes les matières en suspens.

Participation aux travaux de la commission

198. La commission tient à exprimer sa gratitude aux 52 gouvernements qui ont collaboré avec elle en lui fournissant des informations sur la situation dans leur pays et en participant aux discussions des cas individuels.
199. La commission a cependant regretté que, en dépit des invitations qui leur ont été adressées, les gouvernements des Etats suivants n'aient pas pris part aux discussions concernant leur pays au sujet de l'exécution de leurs obligations constitutionnelles de faire rapport: **Burundi, Côte d'Ivoire, Croatie, Djibouti, El Salvador, Fidji, Guinée, Haïti, Iraq, Jamaïque, Kirghizistan, Malaisie** (Malaisie péninsulaire, Malaisie Sarawak), **Mali, Malte, Mozambique, Ouganda, Pakistan, République démocratique du Congo, Rwanda, Saint-Marin, Sierra Leone, Somalie, République arabe syrienne et Turkménistan**. Elle a décidé de mentionner ces pays aux paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.
200. La commission a noté avec regret que les gouvernements des pays qui n'étaient pas représentés à la Conférence, à savoir: **Belize, Dominique, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Iles Marshall, Iles Salomon, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Sao Tomé-et-Principe, Tadjikistan, Timor-Leste, Tuvalu et Vanuatu** n'ont pas été en

mesure de participer à l'examen des cas les concernant. Elle a décidé de mentionner ces pays aux paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.

E. Discussion sur les 19 cas individuels restants

- 201.** Les membres travailleurs ont déclaré qu'ils sont confrontés à une situation dans laquelle la négociation de conclusions consensuelles n'est plus possible et ont souligné que les membres employeurs sont venus avec des demandes qui ne font pas partie des méthodes de travail de la commission. Les membres travailleurs ont demandé aux membres employeurs de s'expliquer sur les raisons pour lesquelles des éléments non consensuels devraient être introduits dans les conclusions de la commission.
- 202.** Les membres employeurs ont souhaité clarifier leur position sur la question. Ils restent prêts à négocier les conclusions des cas examinés par la commission. De leur point de vue, ce sont les membres travailleurs qui ont refusé de négocier les conclusions de 19 cas en raison d'un désaccord entre les parties concernant une question juridique soulevée dans trois cas. Ils considèrent donc qu'il revient aux membres travailleurs d'expliquer pourquoi ils ont décidé de refuser de négocier les conclusions de 19 cas en raison de difficultés qui en concernent trois.
- 203.** Les membres travailleurs ont précisé qu'ils ne refusent pas de négocier les 19 cas qui ont été discutés, mais ont souligné qu'ils se trouvent dans l'impossibilité de négocier des conclusions consensuelles. Il est inapproprié d'introduire des éléments de divergences dans les conclusions dans la mesure où celles-ci doivent donner aux gouvernements des orientations claires afin d'adapter et d'améliorer leurs pratiques. Il n'existe des divergences de vues entre les membres travailleurs et les membres employeurs que sur trois cas, mais cela remet en question tout le mécanisme qui fonctionne depuis les années quatre-vingt. Aujourd'hui, cela concerne trois cas mais, demain, peut-être quatre, cinq ou six, selon le nombre de cas relatifs à la convention n° 87 qu'il y aura à discuter. Les membres travailleurs ont donc demandé aux membres employeurs d'expliquer les raisons pour lesquelles ils veulent inclure dans les conclusions des éléments non consensuels.
- 204.** Les membres employeurs ont souligné qu'au paragraphe 91 de son rapport général la commission d'experts a pris note des arguments présentés par les deux parties sur la question de savoir si le droit de grève est inclus dans la convention n° 87 et a observé que les opinions des deux groupes restent diamétralement opposées. La commission d'experts a donc reconnu cette divergence de vues dans son rapport. Les membres employeurs sont prêts à négocier des conclusions sur les trois cas impliquant la question du droit de grève, à condition que leurs vues sur la question soient reflétées dans ces conclusions en incluant la phrase sur laquelle les partenaires sociaux se sont mis d'accord en 2013 et qui a été adoptée par la commission. Cette phrase a été une solution de compromis lors de la Conférence de 2013. La question n'étant toujours pas résolue, les membres employeurs ont demandé à ce que cette même phrase soit incluse dans les conclusions afin de refléter leur position. Il est regrettable que les membres travailleurs refusent une telle inclusion et toute négociation des conclusions sur ces trois cas. Il est profondément regrettable que, parce que les membres employeurs demandent que cette divergence d'opinions soit reflétée, les membres travailleurs ont pris la décision de ne négocier aucune des conclusions sur les 19 cas restants. Ils demandent donc aux membres travailleurs d'expliquer pourquoi ils ont refusé de négocier 16 conclusions, même en l'absence de divergence de vues sur la supervision d'une variété de conventions. Ils souhaitent toujours négocier des conclusions pour tous les autres cas et demandent pourquoi un désaccord sur trois cas résulte en un refus de négocier sur 19 cas.

-
- 205.** Les membres travailleurs ont confirmé leur disponibilité à fournir les explications nécessaires. Ils ont souligné que la situation à laquelle la commission est confrontée n'est pas de leur fait. Ils sont disposés, conformément à ce qui a été convenu dans le cadre de l'accord au sein du Conseil d'administration, lors de sa 320^e session en mars 2014, à participer aux travaux de la commission de manière constructive. S'agissant de la référence faite par les membres employeurs au mandat de la commission d'experts, il y a lieu de rappeler que le Conseil d'administration a unanimement accepté la formulation de son mandat par la commission d'experts et qu'il ne s'agit pas ici de remettre en question ce mandat. L'opinion divergente des membres employeurs concernant le droit de grève est bien connue, mais ce n'est pas un problème à régler dans le cadre de la commission mais dans d'autres lieux, en d'autres temps et selon d'autres procédures. Après une trentaine d'années d'adoption de conclusions consensuelles, le consensus n'est aujourd'hui plus possible. Il est regrettable de constater que certains éléments ont été introduits dans le débat alors qu'il était évident qu'ils allaient créer des problèmes. Aujourd'hui, cela concerne la convention n° 87, mais demain seront peut-être concernées d'autres conventions au sujet desquelles les membres employeurs sont en désaccord avec la commission d'experts. Il faut rappeler que l'objectif des conclusions est de donner au gouvernement des consignes claires et consensuelles reflétant l'accord des deux groupes.
- 206.** En réponse aux membres employeurs, les membres travailleurs ont exposé les raisons qui ont conduit à une telle situation et ont rappelé tout d'abord certains éléments à prendre en considération pour bien comprendre cette situation et évaluer la nature des solutions susceptibles de restaurer pour l'avenir le système normatif auquel ils croient. L'OIT a un rôle déterminant à jouer pour promouvoir et réaliser le progrès, la justice sociale et les droits fondamentaux comme la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Le dialogue social et la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs aux plans national, régional et international sont les voies les plus pertinentes pour arriver à des solutions utiles aux travailleurs et aux employeurs comme aux gouvernements.
- 207.** Les membres travailleurs croient au système normatif de l'OIT, organisation dont la structure tripartite est unique au sein des Nations Unies. Ce système se caractérise par un contrôle de l'application des normes, en droit et dans la pratique, à travers l'interaction de la commission d'experts et de la Commission de l'application des normes, et aussi grâce au travail du Comité de la liberté syndicale qui est une autre facette tripartite des mécanismes de contrôle. Toutefois, une nouvelle approche, que les membres travailleurs refusent, semble se généraliser pour mettre en avant la *soft law* et des règles d'application purement volontaristes au détriment des normes contraignantes. Cela montre que des combats qui se sont déroulés au moment où l'OIT a été créée en 1919 sont toujours, et plus que jamais, d'actualité. Les normes conservent aujourd'hui toute leur pertinence et il n'est pas question de faire table rase du passé.
- 208.** En mars 2014, le Conseil d'administration a réaffirmé que, «pour pouvoir exercer pleinement ses responsabilités constitutionnelles, l'OIT doit absolument disposer d'un système de contrôle des normes efficace, efficient, faisant autorité et bénéficiant du soutien de l'ensemble des mandants». Il existe donc un accord tripartite, d'une part, sur le travail normatif et, d'autre part, sur le contrôle de ce travail normatif. Le Conseil a également souligné «qu'il est de la plus haute importance que la Commission de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail». Le mandat de la commission est lié à l'application des articles 19 et 35 de la Constitution et le contrôle de l'application des conventions et des recommandations suppose une discussion sur les informations que les Etats Membres, et plus particulièrement les Etats figurant sur la liste des 25 cas, vont apporter. Selon le document sur les travaux de la commission, cette liste est établie en ayant en vue «la probabilité que des discussions sur le cas auront un impact tangible» sur

le pays porté sur la liste. Cette liste est une responsabilité commune des partenaires sociaux comme l'ont souvent affirmé les gouvernements, notamment lors des discussions qui se sont tenues sur les méthodes de travail. Prendre cette responsabilité suppose que des conclusions communes et consensuelles puissent être adoptées sur les cas que les membres employeurs et travailleurs ont décidé ensemble d'examiner. Par conséquent, afin de pouvoir travailler pleinement et efficacement, selon son mandat, la commission doit pouvoir disposer de conclusions présentées conjointement par les deux groupes.

- 209.** Les membres travailleurs refusent de présenter des conclusions non consensuelles dès qu'il est question de l'interprétation de la convention n° 87 et estiment qu'une nouvelle acceptation des réserves formulées par les membres employeurs sur les cas relatifs à la convention n° 87 donnerait l'impression qu'une jurisprudence tacite s'installe au sein de la commission sur le traitement des cas de liberté syndicale. En outre, les discussions au sein de la commission sur certaines autres conventions ont montré que les membres employeurs vont s'attaquer à d'autres conventions. C'est par exemple le cas de l'application de la convention n° 98 par la Croatie, dans lequel les membres employeurs ont demandé que les conclusions reflètent leur désaccord avec l'interprétation donnée par la commission d'experts à l'article 6 de la convention. Or des conclusions n'ont de sens que si elles ont un impact tangible sur le pays concerné, et il y a lieu de se demander quel est l'effet tangible de conclusions dans lesquelles les membres employeurs font savoir qu'ils ne sont pas d'accord avec le fait que le droit de grève est reconnu dans la convention n° 87. Cette formulation n'a aucune chance d'être utile. Il y a également lieu de se demander en quoi il serait efficace de demander à un groupe de plier devant l'autre. Les membres travailleurs ont déclaré qu'ils ne comptent pas se taire et se sont référés à nouveau à la décision du Conseil d'administration de mars 2014, selon laquelle «il a jugé nécessaire d'examiner plus avant les options possibles en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention». Derrière ce point se trouve une référence claire à une utilisation des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Par ailleurs, le Conseil «a reconnu qu'un certain nombre de mesures pourraient être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes». Il ne s'agit pas ici d'éviter la discussion, car un groupe de travail pourra être mis en place à cet effet. En réitérant leur demande d'insérer les réserves formulées en 2013, les membres employeurs remettent clairement en cause le travail de conciliation mené au sein du Conseil d'administration.
- 210.** En 2012, alors que rien ne le laissait présager, la commission n'a pas fonctionné. En 2013, pour éviter de renouveler l'échec de 2012, les membres travailleurs ont fait des concessions à titre unique. Ils ont aussi clairement indiqué qu'ils n'accepteraient plus que la situation de 2012 ne se reproduise ou que se répète l'inclusion de la formule de 2013. Les membres employeurs, comme la liberté d'expression le leur permet, avaient alors fait part de leur désaccord mais ils étaient avertis de la position claire et déterminée des membres travailleurs. En juin 2014, les membres travailleurs étaient décidés à négocier des conclusions comme ils s'y étaient engagés en mars, mais la situation s'est présentée différemment et, pour parvenir à des solutions, ils ont été amenés à faire, tout au long des négociations, des propositions constructives. Ils ont proposé d'inclure dans le rapport de la commission, après le résumé des interventions mais avant les conclusions adoptées en commun, la phrase suivante – en gras et dans la même police de caractères que les conclusions: «La commission a pris note des opinions exprimées par le groupe des employeurs selon lesquelles il n'est pas d'accord que le droit de grève est reconnu dans la convention n° 87 et elle a rappelé que la question de l'interprétation des conventions est actuellement discutée au sein du Conseil d'administration». Les membres travailleurs ont déploré que cette proposition n'ait pas été retenue par les membres employeurs.
- 211.** Les membres travailleurs ont insisté sur le fait que l'absence de conclusions, qui n'est pas leur choix mais qui est leur sort, ne rend pas justice aux travailleurs qui, pour la seconde

fois, rentrent dans leurs pays plus fragilisés que jamais. Les membres travailleurs ont proposé que, dans le cadre du suivi de la Conférence, la commission demande aux gouvernements dont le cas a été discuté de fournir un rapport pour examen par la commission d'experts à sa prochaine réunion. Déplorant la situation qui leur a été imposée, les membres travailleurs ont conclu que l'intransigeance dont il a été fait preuve n'est jamais, dans le cadre du tripartisme et du dialogue social, une solution qui peut convenir à tous.

212. Les membres employeurs ont souligné leur engagement envers le système de contrôle de l'OIT. Ils reconnaissent la valeur incommensurable du travail de la commission d'experts et du Bureau et en son sein du Département des normes internationales du travail, travail particulièrement important en ce moment du fait d'une mondialisation accrue. Ils souhaitent participer au travail de l'Organisation, dans toutes ses dimensions, y inclus la supervision des normes internationales du travail. Ils restent pleinement engagés envers le tripartisme et reconnaissent l'unicité de l'OIT. Le tripartisme est la plus grande force de l'OIT et lui donne sa crédibilité et sa pertinence. Mais le tripartisme implique parfois des désaccords difficiles. Cela étant, il y a bien plus de questions qui unissent les membres travailleurs et employeurs que de questions qui les divisent. Il est possible d'aller de l'avant tout en permettant aux mandants tripartites d'exprimer parfois leur désaccord. Les divergences légitimes entre les membres employeurs et travailleurs sur la question de savoir si le droit de grève est inclus dans la convention n° 87 existent depuis des décennies. En 2012, il est devenu clair que cette divergence de vues devait être traitée d'une manière nouvelle. En conséquence, en 2013, les partenaires sociaux ont accepté de résoudre cette divergence en incluant dans les conclusions des six cas impliquant la question du droit de grève une seule phrase courte et simple mais qui représentait un compromis: «La commission n'a pas abordé le droit de grève dans ce cas, les employeurs n'étant pas d'accord avec le fait que la convention n° 87 reconnaisse le droit de grève». Ce compromis a permis aux membres employeurs de voir leur position reflétée de manière visible dans les conclusions de la commission.

213. Au cours de la présente session de la Conférence, les membres employeurs ont négocié la liste des cas individuels de bonne foi et la liste a été transmise aux gouvernements dans les délais prévus. Ils ont signalé aux membres travailleurs que certains cas sur la liste comportaient le droit de grève, ce qu'ils considéraient comme étant en dehors du mandat de la commission d'experts. Au cours des deux dernières années, les membres employeurs ont été transparents, tant devant la commission qu'au sein du Conseil d'administration, s'agissant de leur position selon laquelle l'opinion des membres employeurs relative au droit de grève devait être reflétée de manière visible dans les conclusions de la commission. Ils avaient donc prévenu les membres travailleurs qu'ils s'attendaient à ce que les conclusions des cas relatifs à la convention n° 87 qui comportait le droit de grève inclussent la phrase sur laquelle ils s'étaient mis d'accord en 2013. Une fois la liste des cas négociée, la commission est allée de l'avant dans ses travaux et a terminé l'examen de 25 cas en une semaine. Les discussions sur chacun de ces cas ont été productives et la commission a eu l'opportunité de fournir des orientations aux gouvernements sur la manière de garantir que la législation et la pratique nationales soient en conformité avec les conventions internationales du travail. Les membres employeurs apprécient les efforts faits par les gouvernements qui se sont déplacés à Genève ainsi que les présentations qu'ils ont données. Les travaux de la commission ont pu progresser et, de leur point de vue, ont permis la supervision des cas. Un certain nombre de cas ont soulevé des questions extrêmement graves relatives à des violations des conventions fondamentales. Les travaux ont bien progressé et des conclusions ont été adoptées pour les six cas de double note de bas de page. Les membres employeurs ont travaillé avec diligence pour aboutir à des conclusions sur les 19 autres cas. Pour seulement trois cas (Algérie, Cambodge et Swaziland), un désaccord a émergé sur la question de savoir comment refléter la différence d'opinions sur le droit de grève. Les membres employeurs ont exprimé l'espoir que le

problème puisse être réglé avec la même phrase que celle utilisée en 2013. Ils se sont aussi montrés ouverts à d'autres formes de compromis, telle l'inclusion d'une seconde phrase reflétant clairement dans les conclusions la position des membres travailleurs sur le droit de grève ou encore le recours à d'autres termes pour refléter la position des membres employeurs, dès lors que la substance aurait été conservée. La commission d'experts a observé cette divergence d'opinions, comme il ressort du paragraphe 91 de son rapport. Les membres employeurs ont proposé, comme solution de compromis, que les exacts termes de ce paragraphe soient inclus dans les conclusions. Mais les membres travailleurs ont considéré qu'en aucune circonstance l'opinion des membres employeurs ne pouvait être reflétée dans les conclusions.

- 214.** Les membres employeurs n'avaient pas proposé une nouvelle approche cette année; ils avaient cru et espéré que, dès lors que la question n'était toujours pas résolue au sein du Conseil d'administration, la phrase sur laquelle il y avait eu un accord en 2013 et qui avait été adoptée par la commission pourrait être reprise et permettre à nouveau de composer avec la divergence d'opinions. Cependant, les membres travailleurs ont rejeté cette approche. Les membres employeurs, déçus, ont pour autant tenté de rester constructifs et ont proposé de poursuivre les négociations sur les 16 cas qui n'étaient pas concernés par le désaccord. Selon eux, il y a une grande place pour le consensus sur ces cas. Ils ont été et demeurent prêts à adopter des conclusions sur les cas pour lesquels il y a un accord. Un désaccord sur une question ne doit pas être utilisé pour empêcher le consensus sur les autres questions. Le refus des membres travailleurs de chercher un accord sur des conclusions pour les 16 autres cas est regrettable.
- 215.** Les membres employeurs ont réaffirmé leur engagement envers le système de contrôle, y inclus la Commission de la Conférence. Le travail que la commission a accompli au cours des deux semaines passées est très important et central dans le travail de l'OIT. Ils regrettent que, du fait d'un choix fait par les membres travailleurs, ce travail n'ait pas atteint son point culminant, à savoir l'adoption de conclusions. Pour autant, les gouvernements ont été informés des positions de la commission sur les cas les concernant et les membres employeurs espèrent qu'ils prendront les mesures appropriées. Ils sont d'accord avec la proposition selon laquelle les gouvernements concernés devront faire rapport à la prochaine session de la commission d'experts. Ils restent engagés dans la recherche de solutions sur la question du droit de grève de manière tripartite. Selon eux, une phrase reflétant leur position ne porte en rien atteinte aux conclusions ou à l'autorité de la Commission de la Conférence. Les orientations données aux gouvernements relatives à la supervision des cas demeurent claires. Les désaccords font partie du tripartisme et il convient parfois de les refléter.
- 216.** La membre gouvernementale du Costa Rica, s'exprimant au nom du Groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), a regretté le scénario en cours qui met la commission dans une situation similaire à celle de juin 2012 dans laquelle le rôle des gouvernements ne semble être qu'un simple rôle de spectateur. Le GRULAC n'a jamais été un simple spectateur dans les discussions et a présenté, depuis 2012, dans toutes les situations, des positions bien argumentées visant à préserver la bonne réputation et le rôle déterminant de l'Organisation, dans le strict respect du droit. Le GRULAC appelle les partenaires sociaux à intensifier leur dialogue et à impliquer dès le départ les gouvernements qui sont un des éléments essentiels du tripartisme, le pilier fondamental de l'OIT. Les membres du GRULAC regrettent que les voies institutionnelles auxquelles a eu recours le Bureau n'aient pas été utilisées à l'égard des gouvernements. Ils demandent instamment aux partenaires sociaux de trouver une solution globale qui bénéficie au système. Jusqu'alors, des solutions de court terme ont été proposées mais aucune solution globale n'a été identifiée. Ils réaffirment leur engagement à la feuille de route adoptée en mars 2014 relative à cette situation et rappellent que l'Organisation bénéficie du soutien de leurs gouvernements pour trouver une solution. Ils se réservent le droit de formuler des

commentaires à la Conférence, de manière plus extensive, lorsqu'ils recevront des informations plus complètes et à jour sur les événements en cours.

217. Le membre gouvernemental du Canada, parlant au nom des membres gouvernementaux du Groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM), a noté que la situation est profondément décevante et préoccupante. Les problèmes qui ont si fortement divisé la commission en 2012 sont en cours d'examen au sein du Conseil d'administration et, tant que ce travail est en cours, il est impératif, pour le bien de l'ensemble du système de contrôle de l'OIT, que les divergences d'opinions relatives au droit de grève n'empêchent pas la Conférence de remplir le mandat qui lui est assigné. En mars 2014, le Conseil d'administration «a souligné qu'il est de la plus haute importance que la Commission de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail» et «a appelé toutes les parties concernées à contribuer au succès des travaux de la Commission de l'application des normes lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail». Les membres du groupe des PIEM accueillent favorablement le fait qu'une liste finale de cas ait été négociée entre les membres travailleurs et employeurs et qu'elle ait été adoptée par la commission dans les délais impartis, ce qui est un résultat important. Cependant, il faut plus qu'une liste de cas pour que les travaux de la commission soient un succès. Si les gouvernements n'ont aucun rôle dans la négociation des conclusions ou dans la détermination de la liste des cas, ils sont directement intéressés par l'adoption de conclusions par la commission pour chacun des cas discutés. Les conclusions reflètent les délibérations de la commission et soulignent l'importance que celle-ci attache à l'application des conventions internationales du travail dans les cas examinés. En l'absence de conclusions, la commission n'aura pas rempli son engagement à garantir le succès de ses travaux, et les membres du groupe des PIEM sont fortement perturbés par le message que cet échec donnera, non seulement à la Conférence, mais aussi à la communauté internationale dans son ensemble, en ce qui concerne la force et la crédibilité du système de contrôle de l'OIT, dont la commission est un élément essentiel. Ils demandent à nouveau instamment aux membres travailleurs et employeurs de trouver une solution mutuellement acceptable qui permette l'adoption de conclusions. Ils reconnaissent qu'une telle solution ne serait pas parfaite, comme le veut la nature même du compromis, et qu'elle ne serait que temporaire. Cependant, le Conseil d'administration doit pouvoir poursuivre ses travaux afin de trouver des solutions plus durables que tous les groupes pourront accepter. Ils réitèrent leur fort soutien au Directeur général et au processus menant à une solution durable. Si des conclusions ne pouvaient pas être adoptées pour 19 cas, leurs gouvernements seraient profondément déçus.

218. La membre gouvernementale de la Grèce, s'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses Etats membres, s'est alignée à la déclaration faite au nom des membres du groupe des PIEM. Elle a souligné l'importance du système de contrôle de l'OIT qui contribue à la promotion des droits humains universels et joue un rôle clé dans le contrôle et la promotion des normes internationales du travail. Les membres du groupe attachent une grande importance au maintien d'une Commission de la Conférence qui procède à un contrôle impartial de l'application des normes internationales du travail. L'absence de conclusions met en péril la crédibilité du système de contrôle de l'OIT et de la liberté syndicale à travers le monde, laquelle est un droit humain fondamental. Elle affecte également l'Union européenne puisque certaines de ses politiques et instruments font référence à la promotion des normes internationales du travail et au résultat de leur supervision, y inclus les conclusions de la Commission de la Conférence. Les membres du groupe sont fortement préoccupés par la situation et observent qu'un véritable risque pèse sur la structure tripartite unique de l'OIT et sur la pierre angulaire de son activité, à savoir la supervision des normes. Ils appellent tous les mandants, en particulier les partenaires sociaux, à soutenir les travaux du Conseil d'administration et du Directeur général visant à trouver des solutions de long terme aux points de désaccord.

219. Le membre gouvernemental du Brésil s'est aligné à la déclaration faite au nom des membres du GRULAC. Comme accepté lors de la session du Conseil d'administration de mars 2014, il est essentiel que l'OIT dispose d'un système normatif efficient sur lequel les membres gouvernementaux, travailleurs et employeurs se sont mis d'accord. Le Conseil d'administration a souligné l'importance du bon fonctionnement de la Commission de la Conférence et a encouragé tous les membres de cette commission à contribuer à garantir le succès de ses travaux. En vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions seront soumises à la Cour internationale de Justice. L'article 37 ne donne qu'une alternative, celle d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention. Sans préjudice de l'autorité de la Cour internationale de Justice, la Constitution prévoit que le Conseil d'administration pourra formuler des règles pour l'institution d'un tribunal et les soumettre à la Conférence pour approbation. Il ne revient pas à la Commission de la Conférence d'agir comme un tribunal. Des difficultés relatives à l'interprétation des conventions ne doivent pas figurer dans les conclusions de la commission. L'orateur a reconnu le rôle historique de la commission d'experts dans la consolidation des normes internationales du travail. Les membres de la Commission de la Conférence peuvent exprimer des opinions individuelles sur des questions relatives aux normes internationales du travail. A cet égard, son gouvernement considère que le droit de grève est reconnu en droit international. Cependant, la Commission de la Conférence n'a pas de mandat pour interpréter et doit s'abstenir de se prononcer sur des questions qui ont fait l'objet du consensus trouvé en mars 2014.

F. Adoption du rapport et remarques finales

220. Le rapport de la commission a été adopté tel qu'amendé.

221. Le membre gouvernemental de la Libye a demandé pourquoi son pays était mentionné aux paragraphes 177 et 186 du rapport général, alors qu'il avait fourni des explications à la commission.

222. La présidente a souligné que ces explications avaient été notées dans le rapport général, respectivement, aux paragraphes 184 et 191.

223. Les membres travailleurs sont revenus sur la question de savoir qui est responsable de l'absence de conclusions sur 19 cas individuels. Ils ont précisé que des projets de conclusions n'ont été discutés que pour les six cas de doubles notes de bas de page et pas pour les 19 autres cas. Leur position a été mûrement réfléchie après de vaines tentatives renouvelées plusieurs fois pour trouver un compromis, en respectant l'esprit du dialogue social. Fondamentalement, le débat concerne une conception du rôle de l'OIT. Il est plus simple de détruire que de sauver ce qui a été construit au fil du temps, dans la perspective très complexe de concilier durablement l'humain, la paix et la prospérité, à travers des réalités culturelles, géographiques, géopolitiques et juridiques parfois apparemment inconciliables. Les membres travailleurs veulent sauver, sans blocage idéologique sur le «comment sauver» et tout en étant conscients que le statu quo n'est pas une option possible. Ils réitèrent que cette tâche relève du Conseil d'administration. Ils réaffirment leur disponibilité pour régler le court terme, soit la tenue de la Conférence en 2015, à travers une discussion sur les méthodes de travail ou par toute autre solution qui actera incontestablement le cadre de la discussion pour les années à venir, tant que cela sera nécessaire.

224. Ils rappellent qu'il n'y a dans le travail de l'OIT rien de neutre au plan politique. Celui qui fait le droit, comme celui qui l'applique ou le sanctionne, est d'office dans le registre politique. Les conventions de l'OIT sont négociées au sein de la Conférence, en tenant compte d'une obligation de concilier des cultures juridiques fortement influencées par le

social et l'économique, mais aussi par les choix de vie en société qui influencent le droit. Le contrôle de l'application des normes est un travail juridique mais aussi politique: les Etats Membres font des choix politiques tant en matière de ratification que d'application des normes.

- 225.** Ils sont revenus sur certains cas examinés au cours des travaux de la commission et à travers la discussion desquels ils percevaient de probables difficultés pour l'avenir, au-delà de l'opposition relative à la convention n° 87. Ils se sont référés notamment aux discussions sur les cas de l'application par la Grèce de la convention n° 102 et de la convention n° 98, respectivement cette année et en 2013, au cours desquelles les membres employeurs ont estimé que la commission n'est pas supposée traiter des questions d'économie politique. Pourtant, selon les membres travailleurs, aborder des aspects juridiques et politiques n'est pas en soi une erreur. La convention n° 102 est un instrument qui suppose de parler des systèmes économiques et des stades de développement des pays. En 2013, à Oslo, il y a eu un accord tripartite sur le fait que cette convention est un traité juridique qui s'inscrit nécessairement dans un contexte politique. Les membres travailleurs ont également fait référence aux discussions des cas de l'application de la convention n° 122 par le Portugal et par la Mauritanie; au cours des discussions sur ce dernier cas, les membres employeurs ont dénié à la commission d'experts et à la Commission de la Conférence le droit de juger de la validité, de l'efficacité ou du bien-fondé des mesures prises par un gouvernement ou encore de s'inspirer des principes de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale. Selon les membres travailleurs, la commission d'experts se sert pour ses travaux de tous les documents pertinents relatifs à l'application des conventions, dont les textes produits par l'OIT tels que la déclaration sur les entreprises multinationales. Enfin, dans la discussion de l'application de la convention n° 98 par la Croatie, les membres employeurs ont soulevé la question du mandat des experts en rapport avec l'examen de certains articles de cette convention. Les membres travailleurs ont réitéré qu'ils croient à la pertinence de normes contraignantes et au contrôle de leur application et non pas à la responsabilité sociale des entreprises, laquelle ne sera discutable que dès qu'elle quittera le terrain du facultatif et qu'un cadre existera pour l'évaluer et la contrôler.
- 226.** Les membres travailleurs refusent de se priver à l'avenir du droit de discuter des cas individuels portant sur la liberté syndicale dans lesquels le droit de grève est susceptible d'être évoqué. La convention n° 87 est l'un des instruments internationaux dans lesquels le droit de grève et le droit de mener des actions revendicatives trouvent leur fondement. Prétendre régir le droit de grève au seul niveau national n'est pas acceptable, car le rapport de forces à ce niveau est forcément déséquilibré. Il s'agit d'une guerre nationale contre les syndicats et contre le dialogue social, décrétée par un tout petit groupe d'acteurs qui se trompe de modèle social et qui n'a pas compris qu'il n'y a pas d'économie productive s'il n'y a pas de travail de qualité offert aux travailleurs.
- 227.** Les membres travailleurs se félicitent du travail préparatoire effectué au cours des mois d'avril et de mai 2014 avec les membres employeurs. Les six cas de doubles notes de bas de page ont été traités, et des conclusions consensuelles, adoptées. Les 19 autres cas ont été discutés. Seule la question des conclusions des trois cas relatifs à la convention n° 87 a fait basculer les équilibres établis en toute bonne foi lors de l'élaboration de la liste des 25 cas. Selon les membres employeurs, en 2013, avait été convenue une formulation relative aux cas portant sur la convention n° 87, destinée à être généralisée au cours de toutes les sessions de la commission. Les membres travailleurs ne sont pas d'accord avec cette interprétation, comme le montrent leurs déclarations en 2013 (voir notamment paragraphe 231 du rapport général de la commission) et en 2014. En 2013, pour ne pas renouveler l'échec de 2012, ils avaient fait des concessions, parce qu'un nouvel échec aurait été fatal à la commission. En outre, le contexte des travaux au sein du Conseil d'administration en mars 2014 imposait de tout mettre en œuvre pour que: «la Commission

de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat». Par ailleurs, dans sa décision, le Conseil d'administration «a jugé nécessaire d'examiner plus avant les options possibles en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention». Derrière ce point, se trouve une référence claire à une utilisation possible des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution. Le Conseil d'administration a encore «reconnu qu'un certain nombre de mesures pourraient être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes». Dès lors, il était permis d'affirmer que la commission aurait dû travailler sans pouvoir soulever de questions d'interprétation, celles-ci devant être abordées au Conseil d'administration de novembre 2014 et ultérieurement, si nécessaire. Entre-temps, il était évident qu'il n'était pas utile de changer les méthodes de travail réputées valides jusqu'à ce qu'un changement soit acté. Les membres travailleurs se sont demandé si leur seul tort aura été de respecter la parole donnée au niveau du Conseil d'administration et d'avoir voulu que la commission respecte son mandat en recherchant des conclusions consensuelles, les seules utiles, dans tous les cas. Ils ont réaffirmé qu'ils croient en l'OIT, qui a un rôle déterminant à jouer pour promouvoir et réaliser le progrès et la justice sociale, et à l'importance des droits fondamentaux comme la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Ils croient au dialogue social et à la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs.

- 228.** Les membres employeurs ont réitéré leur plein engagement envers le système de contrôle de l'OIT. Ils restent également pleinement engagés envers le tripartisme, force motrice des travaux de l'OIT. Mais le tripartisme implique parfois des désaccords difficiles, comme cela a été le cas cette année dans les travaux de la commission. Les divergences légitimes entre les membres employeurs et travailleurs sur la question de savoir si le droit de grève est inclus dans la convention n° 87 existent depuis des décennies. En 2012, il est devenu clair que cette divergence de vues devait être traitée d'une manière nouvelle. En conséquence, en 2013, les partenaires sociaux ont trouvé une solution de compromis pour traiter cette divergence en incluant dans les conclusions des cas impliquant la question du droit de grève une seule phrase courte et simple.
- 229.** Au cours de la présente session de la Conférence, les membres employeurs ont négocié la liste des cas individuels de bonne foi, et la liste a été transmise aux gouvernements dans les délais prévus, soit lors de la première semaine des travaux de la commission. Ils ont signalé aux membres travailleurs que certains cas sur la liste comportaient le droit de grève, ce qu'ils considéraient comme étant en dehors du mandat de la commission d'experts. En conséquence, ils avaient prévenu les membres travailleurs qu'ils s'attendaient à ce que les conclusions de tout cas qui comporterait le droit de grève inclussent la phrase sur laquelle ils s'étaient mis d'accord en 2013. Une fois la liste des cas négociée, la commission est allée de l'avant dans ses travaux et a terminé l'examen de 25 cas. Un certain nombre de cas ont soulevé des questions extrêmement graves relatives à des violations des conventions fondamentales. Les travaux ont bien progressé, et des conclusions ont été adoptées pour les six cas de doubles notes de bas de page. Les membres employeurs ont travaillé avec diligence pour aboutir à des conclusions sur les 19 autres cas. Les membres employeurs ne sont pas d'accord avec la description de ce travail que font les membres travailleurs, puisqu'ils ont fourni des commentaires et se sont engagés dans des négociations sur les conclusions de 14 des cas examinés. Ils avaient également essayé de revoir et de négocier des conclusions sur quatre autres cas, mais les membres travailleurs avaient alors clairement fait savoir qu'ils ne continueraient pas les négociations sur les cas restants.
- 230.** Pendant que des questions plus larges étaient examinées par le Conseil d'administration, il était nécessaire de trouver des méthodes permettant à la commission de poursuivre ses travaux. Les membres employeurs n'avaient donc pas proposé une nouvelle approche cette

année; ils avaient espéré que la phrase utilisée en 2013 pourrait être reprise et permettre à nouveau de composer avec la divergence d'opinions sur la convention n° 87 et le droit de grève.

231. Les membres employeurs ont proposé, dans un effort pour être constructifs, d'utiliser les termes employés par la commission d'experts pour refléter cette divergence d'opinions. Ils ont proposé, comme solution de compromis, que les termes exacts du paragraphe 91 du rapport général de la commission d'experts, qui indique que les opinions des deux groupes restent diamétralement opposées, soient inclus dans les conclusions. Ils sont également restés ouverts à la possibilité de modifier la formulation de la phrase adoptée en 2013, dès lors que le contenu de leurs préoccupations serait reflété, et ont été prêts à ajouter une phrase supplémentaire pour refléter la position des membres travailleurs sur le droit de grève. Cependant, les membres travailleurs ont rejeté ces approches; ils ont ensuite refusé de poursuivre les négociations sur les trois cas (Algérie, Cambodge et Swaziland) dans lesquels un désaccord a émergé sur la question de savoir comment refléter la différence d'opinions sur le droit de grève et ont indiqué qu'ils n'étaient pas prêts à adopter des conclusions sur les 16 autres cas. La position des membres travailleurs est regrettable, d'autant que les membres employeurs étaient restés ouverts à l'adoption de conclusions pour les cas sur lesquels il y avait un accord. Il y avait eu une place pour un large consensus, et un désaccord sur une question ne doit pas être utilisé pour empêcher l'adoption de conclusions pour ces cas. Il est regrettable qu'un désaccord sur des dispositions juridiques et techniques d'une convention, qui ne concerne que trois cas, ait empêché la négociation de conclusions pour l'ensemble des cas examinés par la commission, sauf six. Les membres employeurs ont souligné que leur position ne pouvait pas être interprétée comme un refus de superviser ou de discuter au sein de la commission des cas relatifs à l'application de la convention n° 87. Ils avaient accepté plusieurs cas relatifs à cette convention tant dans la liste préliminaire que dans la liste finale et s'étaient engagés dans des négociations sur conclusions pour ces cas. Il y avait aussi eu un accord sur plusieurs des questions examinées dans ces cas.

232. Les membres employeurs ont indiqué qu'ils ne répondront pas aux commentaires des membres travailleurs sur les cas individuels discutés par la commission. Le temps pour discuter ces cas était passé, suite au refus des membres travailleurs de négocier des conclusions. Malgré la position regrettable des membres travailleurs et le fait que des conclusions n'ont été adoptées que dans six cas, la commission avait pu s'engager dans son travail de supervision pour 25 cas. Les gouvernements avaient pu soumettre des informations sur tous les cas et à leur tour être informés des positions des partenaires sociaux sur la supervision de l'application de diverses conventions et les orientations y relatives. Les membres employeurs espèrent que les gouvernements prendront les mesures appropriées pour mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec les conventions examinées. Ils restent engagés dans la recherche de solutions sur la question du droit de grève de manière tripartite. Ils attendent avec intérêt une résolution constructive et positive de ces questions à l'avenir.

233. La présidente a dit partager les préoccupations qui se sont exprimées et elle estime que, pour y apporter une solution, il y a lieu d’approfondir le dialogue social et le tripartisme. Elle remercie les vice-présidents employeurs et travailleurs, la rapporteure et tous les représentants gouvernementaux, employeurs et travailleurs pour leur participation aux travaux de la commission. Elle remercie également le secrétariat pour sa collaboration et son soutien constants.

Genève, le 10 juin 2014

(Signé) Gloria Gaviria Ramos
Présidente

Cecilia Mulindeti
Rapporteure

Annexe 1

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
103^e session, Genève, mai-juin 2014

C.App./D.1

Commission de l'application des normes

Travaux de la commission

I. Introduction

Le présent document a pour but d'informer sur la manière dont la Commission d'application des normes effectue ses travaux. Il est soumis à la commission pour adoption à chaque session de la Conférence, lorsqu'elle commence ses travaux, pour lui permettre en particulier d'approuver les dernières modifications apportées à ses méthodes de travail. Les travaux effectués par la commission sont reflétés dans un rapport. Depuis 2007, en réponse aux souhaits exprimés par les mandants de l'OIT, le rapport a été publié à la fois dans les comptes rendus de la Conférence et en tant que publication individuelle afin d'améliorer la visibilité des travaux de la commission ¹.

Depuis 2002, des discussions et des consultations informelles ont eu lieu concernant les méthodes de travail de la commission. Les consultations ont débuté en mars 2006, suite à l'adoption par le Conseil d'administration d'une nouvelle orientation stratégique concernant le système normatif en novembre 2005 ². Ces consultations ont porté sur de nombreux aspects de ce système ³, y compris sur la question de la publication de la liste des cas individuels examinés au sein de la commission. Un groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes a été mis en place en juin 2006 et s'est réuni à 11 reprises. La dernière réunion a eu lieu en novembre 2011. Sur la base de ces consultations et des recommandations du groupe de travail tripartite, la commission a modifié ses méthodes de travail. L'ensemble de ces modifications est détaillé ci-dessous.

Depuis 2006, la pratique de l'envoi préalable aux gouvernements (au moins deux semaines avant l'ouverture de la Conférence) d'une liste préliminaire de cas individuels a été instituée, lesquels pourront faire l'objet d'une discussion de la commission concernant l'application des conventions ratifiées. Depuis juin 2007, il est également habituel, suite à l'adoption de la liste des cas individuels, que les vice-présidents employeur et travailleur tiennent une réunion d'information informelle à l'intention des gouvernements pour

¹ Le rapport de la commission soumis à la 102^e session (2013) de la Conférence se trouve à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_216705/lang--fr/index.htm.

² Voir documents GB.294/LILS/4 et GB.294/9.

³ Voir paragraphe 22 du document GB.294/LILS/4.

expliquer les critères de sélection des cas individuels ⁴. Depuis 2010, les cas inclus dans la liste finale sont automatiquement inscrits par le Bureau et répartis sur la base d'un système de rotation par ordre alphabétique, en suivant l'ordre alphabétique français; la méthode «A+5» a été choisie afin d'assurer une réelle rotation des pays mentionnés sur la liste. Depuis 2012, la commission débute son examen des cas individuels avec les cas dans lesquels la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a prié le gouvernement de fournir des informations détaillées à la Conférence (double note de bas de page). En 2013, il a été décidé de commencer l'examen de ces cas le premier samedi de la Conférence. Des mesures ont été prises afin d'assurer que la discussion des autres cas individuels puisse commencer dès que l'examen des cas de double note de bas de page est terminé.

Des améliorations dans la préparation et l'adoption des conclusions relatives aux cas ont été apportées. Depuis juin 2010, des dispositions importantes ont été mises en œuvre pour améliorer la gestion du temps ⁵. Des dispositions spécifiques ont également été adoptées concernant le respect des règles parlementaires de la bienséance ⁶.

En juin 2008, de nouvelles mesures ont été adoptées pour traiter les cas des gouvernements qui sont enregistrés et présents à la Conférence, mais qui ont choisi de ne pas se présenter devant la commission; la commission a dorénavant la possibilité de discuter de la substance de ces cas. En novembre 2010, le groupe de travail tripartite a discuté de la possibilité pour la commission d'examiner le cas d'un gouvernement non accrédité ou enregistré à la Conférence. Pour ces derniers cas, la commission ne discutera pas le cas quant au fond mais soulignera dans son rapport l'importance des questions soulevées. Dans ces deux types de situation, les mesures à prendre pour renouer le dialogue seront tout particulièrement soulignées ⁷.

En outre, des modalités pour la discussion de l'étude d'ensemble de la commission d'experts, à la lumière de la discussion du rapport récurrent sur le même sujet dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) ont été établies ⁸.

Lors de sa dernière réunion en novembre 2011, le groupe de travail tripartite a abouti aux principales conclusions suivantes:

- i) Adoption de la liste des cas individuels: à l'époque, il a été décidé que les porte-parole se réuniraient de manière informelle avant la 101^e session de la Conférence (2012) afin d'élaborer une procédure qui permettrait d'améliorer le processus d'adoption de la liste et feraient un rapport concernant les résultats de ces consultations.
- ii) Equilibre dans les types de conventions parmi les cas individuels choisis par la Commission de la Conférence: l'importance de cette question a été réaffirmée,

⁴ Voir ci-dessous, partie V, B.

⁵ Voir ci-dessous parties V, B – Informations fournies par les gouvernements et inscription automatique – et E de ce document.

⁶ Voir ci-dessous, partie V, F.

⁷ Voir ci-dessous, partie V, D, note 21.

⁸ Voir ci-dessous, partie V, A.

nonobstant les difficultés rencontrées pour atteindre une certaine diversité dans les types de conventions choisis pour être discutés. Cette question restera à l'examen, y compris par la possibilité d'établir un système de quotas qui régira la sélection des cas pour chaque type de conventions.

- iii) Possibilité pour la Commission de la Conférence de discuter des cas de progrès: il a été rappelé qu'un consensus de longue date s'était dégagé sur l'inclusion des cas de progrès dans le rapport de la Commission de la Conférence, mais que dans la pratique, ceci a été temporairement suspendu en 2008 suite à des préoccupations concernant la gestion du temps. Cette question reste à l'examen ⁹.

Par ailleurs, l'impact des délibérations du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail sur les travaux du groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la commission a été examiné. Lors de la dernière réunion du groupe de travail tripartite, il a été rappelé que le groupe de travail doit faire rapport à la Commission de l'application des normes de la Conférence. Il a également été relevé que les travaux de la Commission de la Conférence pouvaient être affectés par les discussions au sein du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. Lors de la dernière réunion du groupe de travail tripartite, il a été décidé que, bien qu'il n'était pas nécessaire que le groupe de travail se réunisse en mars 2012, il pourrait être utile de laisser la possibilité au groupe de se réunir dans le futur, y compris afin d'assurer le suivi, le cas échéant, des éventuelles questions qui pourraient être soulevées par le Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail.

Lors de sa 320^e session (mars 2014), sous le point relatif à l'*initiative sur les normes: Suivi des événements relatifs à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail lors de la session de la CIT en 2012*, le Conseil d'administration a recommandé à la Commission de l'application des normes de la Conférence d'envisager de réunir son groupe de travail sur les méthodes de travail en vue de faire le bilan des dispositions actuelles et d'élaborer de nouvelles recommandations sur ses méthodes de travail ¹⁰. A cette même session du Conseil d'administration, lors de la réunion du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail, le représentant du Directeur général a indiqué que les conclusions du groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes seraient communiquées au Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail avant que la version finale des recommandations soit établie ¹¹.

II. Mandat de la commission

Conformément à son mandat défini par l'article 7 du Règlement de la Conférence, la commission est chargée d'examiner:

- a) les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;

⁹ Voir ci-dessous, partie V, B.

¹⁰ Voir document GB.320/LILS/PV/Projet, paragr. 50 a).

¹¹ Voir document GB.320/INS/13, paragr. 11.

-
- b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
 - c) les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

III. Documents de travail

A. Rapport de la commission d'experts

Le document de travail de base de la commission est le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (Rapport III (Parties 1A et B)), qui est imprimé en deux volumes.

Le volume A de ce rapport comporte en première partie le rapport général de la commission d'experts (pp. 5-41) et, en deuxième partie, les observations de la commission concernant l'envoi des rapports, l'application des conventions ratifiées et l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes des Etats Membres (pp. 43-634). Au début du rapport, on trouvera une liste des conventions par sujet (pp. v-x), un index des commentaires par convention (pp. xi-xvii) et par pays (pp. xix-xxvi).

Il y a lieu de rappeler, en ce qui concerne les conventions ratifiées, que le travail de la commission d'experts est fondé sur les rapports envoyés par les gouvernements ¹².

Certaines observations sont assorties de notes de bas de page demandant au gouvernement intéressé de fournir un rapport détaillé ou un rapport avant l'année où un rapport sur la convention en question serait normalement dû et/ou de fournir des données complètes à la Conférence ¹³. Conformément à sa pratique habituelle, la Conférence peut aussi souhaiter recevoir des gouvernements des informations sur d'autres observations que la commission d'experts a présentées.

Outre les observations qui figurent dans son rapport, la commission d'experts a formulé, comme les années précédentes, des demandes directes qui sont adressées en son nom, par le Bureau ¹⁴, aux gouvernements intéressés. On trouvera une liste de ces demandes directes à la fin du volume A (annexe VII, pp. 681-693).

La commission d'experts se réfère dans ses commentaires à des cas où elle exprime sa satisfaction ou son intérêt concernant les progrès réalisés dans l'application des conventions respectives ¹⁵.

En outre, la commission d'experts a continué à mettre en exergue les cas pour lesquels, à son avis, l'assistance technique serait particulièrement utile pour aider les Etats Membres à remédier aux lacunes en droit et en pratique dans l'application des conventions

¹² Voir les paragraphes 36 à 51 du rapport général de la commission d'experts.

¹³ Voir les paragraphes 65 à 67 du rapport général de la commission d'experts.

¹⁴ Voir le paragraphe 56 du rapport général de la commission d'experts.

¹⁵ Voir les paragraphes 71 à 77 du rapport général de la commission d'experts. Voir également l'annexe II du présent document.

ratifiées, suivant ainsi la pratique établie par la Commission de la Conférence à cet égard depuis 2005 ¹⁶.

Le volume B du rapport contient l'étude d'ensemble de la commission d'experts qui porte cette année sur la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970.

B. Résumés des rapports

Lors de la 267^e session (novembre 1996), le Conseil d'administration a approuvé des nouvelles mesures de rationalisation et de simplification des dispositions concernant la présentation par le Directeur général à la Conférence de résumés des rapports fournis par les gouvernements au titre des articles 19, 22 et 35 de la Constitution. A cet égard, il a pris les décisions suivantes:

- i) les informations concernant les rapports fournis par les gouvernements sur les conventions ratifiées (art. 22 et 35 de la Constitution) figurent sous forme simplifiée dans deux tableaux en annexe au Rapport III (Partie 1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (annexes I et II, pp. 637 à 652);
- ii) s'agissant des études d'ensemble, les informations concernant les rapports fournis par les gouvernements au titre de l'article 19 de la Constitution (cette année sur les systèmes de salaires minima) figurent sous forme simplifiée dans un tableau en annexe au Rapport III (Partie 1B) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (annexe II, pp. 223 à 228);
- iii) les résumés des informations fournies par les gouvernements concernant la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence (art. 19 de la Constitution) figurent maintenant dans les annexes IV, V et VI du Rapport III (Partie 1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (pp. 664 à 680).

Les personnes désirant consulter les rapports ou en obtenir des copies peuvent s'adresser au secrétariat de la Commission de l'application des normes.

C. Autres informations

En outre, au fur et à mesure de la réception par le secrétariat d'informations pertinentes, des documents sont établis et distribués, contenant la substance:

- i) des rapports et informations complémentaires parvenus au Bureau international du Travail entre les réunions de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence;
- ii) des informations écrites fournies par des gouvernements à la Commission de la Conférence en réponse aux observations de la commission d'experts lorsque celui-ci se trouve dans la liste des cas individuels adoptée par la Commission de la Conférence.

¹⁶ Voir les paragraphes 78 et 79 du rapport général de la commission d'experts.

IV. Composition de la commission, droit de participer à ses travaux et procédure de vote

Ces questions sont régies par le règlement des commissions de la Conférence figurant à la section H de la Partie II du Règlement de la Conférence internationale du Travail.

Chaque année, la commission procède à l'élection de son président et de ses vice-présidents ainsi que de son rapporteur.

V. Ordre des travaux

A. Discussion générale

1. *Etude d'ensemble.* Conformément à sa pratique habituelle, la commission examinera l'étude d'ensemble de la commission d'experts, Rapport III (Partie 1B). Cette année, pour la cinquième année consécutive, le sujet de l'étude d'ensemble a été aligné avec l'objectif stratégique qui sera discuté dans le cadre de la discussion récurrente en vertu du suivi de la Déclaration sur la justice sociale de 2008. En conséquence, l'étude d'ensemble sur les systèmes de salaires minima contribuera à la discussion récurrente sur l'objectif stratégique de la protection sociale (protection des travailleurs) qui se tiendra lors de la 104^e session de la Conférence en 2015. A cet égard, il convient de rappeler que, à sa 309^e session (novembre 2010), le Conseil d'administration a décidé que l'examen de l'étude d'ensemble par la Commission de l'application des normes de la Conférence devrait avoir lieu un an avant la tenue de la discussion récurrente à la Conférence; ce qui en faciliterait l'examen et permettrait de mieux tenir compte des aspects normatifs au cours de la discussion récurrente¹⁷. Cela appelait un changement dans les dispositions existantes selon lesquelles l'étude d'ensemble et le rapport pour la discussion récurrente sur un même thème étaient soumis à la Conférence la même année. Ce changement sera effectif pour la première fois à la présente session de la Conférence.

2. *Questions générales.* La commission tiendra également une brève discussion générale essentiellement fondée sur le rapport général de la commission d'experts, Rapport III (Partie 1A) (pp. 5 à 41).

B. Discussion des observations

Dans la deuxième partie de son rapport, la commission d'experts formule des observations sur la manière dont divers gouvernements s'acquittent de leurs obligations. La Commission de la Conférence discute ensuite de certaines de ces observations avec les gouvernements concernés.

¹⁷ Voir documents GB.309/10, paragr. 8, et GB.309/PV, paragr. 288.

**Cas de manquements graves aux obligations
de faire rapport et à d'autres obligations
liées aux normes**¹⁸

Les gouvernements sont invités à fournir des informations sur les cas de manquements graves aux obligations de faire rapport ou à d'autres obligations liées aux normes dans des périodes déterminées. Ces cas sont traités au cours d'une même séance. Les gouvernements peuvent se retirer de la liste s'ils soumettent les informations demandées avant la séance prévue. Les informations reçues aussi bien avant qu'après cette séance seront reflétées dans le rapport de la Commission de la Conférence.

Cas individuels

Un projet de liste d'observations (cas individuels) concernant les pays qui seront invités à fournir des informations à la commission est établi par le bureau de la commission. Le projet de liste des cas individuels est ensuite soumis à la commission en vue de son adoption. Pour établir ladite liste, il est tenu compte du besoin de parvenir non seulement à un équilibre entre les différentes catégories de conventions, mais encore à un équilibre géographique. Outre les considérations relatives à l'équilibre mentionnées ci-dessus, les éléments suivants font traditionnellement partie des critères de sélection:

- la nature des commentaires de la commission d'experts, en particulier l'existence d'une note de bas de page (voir annexe I);
- la qualité et la portée des réponses fournies par le gouvernement ou l'absence de réponse de sa part;
- la gravité et la persistance des manquements dans l'application de la convention;
- l'urgence de la situation considérée;
- les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs;
- la nature particulière de la situation (si elle soulève une question non discutée à ce jour ou si le cas présente un point de vue intéressant permettant de résoudre des problèmes d'application);
- les débats et les conclusions de la Commission de la Conférence lors des précédentes sessions, et en particulier l'existence d'un paragraphe spécial;
- la probabilité que des discussions sur le cas auront un impact tangible.

De plus, il serait possible d'examiner un cas de progrès, tout comme cela a eu lieu en 2006, 2007, 2008 et 2013.

¹⁸ Anciennement cas dits «automatiques» (voir *Compte rendu provisoire*, n° 22, Conférence internationale du Travail, 93^e session, juin 2005).

Informations fournies par les gouvernements¹⁹ et inscription automatique

1. *Réponses orales.* Les gouvernements sont invités à tirer parti de la publication de la liste préliminaire et à se préparer à l'éventualité d'être appelés à se présenter devant la Commission de la Conférence. Les cas inclus dans la liste finale seront automatiquement inscrits par le Bureau et répartis de façon équilibrée, sur la base d'un système de rotation par ordre alphabétique, et en suivant l'ordre alphabétique français. Cette année l'inscription commencera avec les pays dont les noms commencent par la lettre «U», poursuivant ainsi l'expérience commencée en 2011.

Les cas seront divisés en deux groupes: le premier groupe de pays à être inscrits en suivant l'ordre alphabétique mentionné ci-dessus sera composé des cas dans lesquels une double note de bas de page a été insérée par la commission d'experts et qui se trouvent au paragraphe 66 du rapport de cette commission. Le deuxième groupe de pays sera composé de tous les autres cas figurant sur la liste finale et ces derniers seront inscrits par le Bureau également suivant l'ordre alphabétique mentionné ci-dessus. Les représentants des gouvernements *qui ne sont pas membres* de la commission sont tenus informés de l'état des travaux de la commission et de la date à laquelle ils ou elles peuvent être entendus:

- a) par le *Bulletin quotidien*;
- b) par une lettre qui leur est adressée individuellement par la présidence de la commission.

2. *Réponses écrites.* Les réponses écrites des gouvernements – qui sont soumises au Bureau préalablement aux réponses orales – sont résumées et reproduites dans les documents qui sont distribués à la commission (voir partie III, C, et partie V, E, de ce document). Ces réponses écrites doivent être fournies au moins **deux jours** avant la discussion du cas. *Elles ont pour objet de compléter les réponses orales et les autres informations fournies par le gouvernement, et ne devront pas les dupliquer.* Ces réponses écrites ne doivent pas dépasser **cinq pages**.

Adoption des conclusions

Les conclusions relatives aux cas individuels sont proposées par la présidence de la commission qui doit disposer d'un délai suffisant de réflexion pour élaborer les conclusions et mener des consultations avec le rapporteur ainsi que les vice-présidents de la commission avant de les proposer à la commission. Les conclusions doivent prendre en considération les points soulevés dans la discussion et les informations écrites fournies par le gouvernement. Elles doivent être adoptées dans un délai raisonnable après la discussion du cas et être succinctes.

C. Procès-verbaux

La discussion générale et la discussion de l'étude d'ensemble ne donnent pas lieu à la publication de procès-verbaux. Pour ce qui est des séances au cours desquelles les gouvernements sont invités à répondre aux commentaires de la commission d'experts, le secrétariat établira des procès-verbaux en français, en anglais et en espagnol. C'est la pratique de la commission d'accepter des corrections aux procès-verbaux des séances

¹⁹ Voir également la section E ci-dessous concernant la gestion du temps.

précédentes avant leur approbation, laquelle devrait avoir lieu trente-six heures au plus tard après leur mise à disposition. En vue d'éviter tout retard dans la préparation du rapport de la commission, aucune correction ne sera admise après l'approbation des procès-verbaux.

Les procès-verbaux des séances ne sont qu'un résumé des discussions et ne sont pas destinés à être un compte rendu détaillé des débats. Les orateurs et les oratrices sont donc priés de restreindre leurs corrections à l'élimination des erreurs sans demander à y insérer de longs textes supplémentaires. Pour aider le secrétariat à assurer l'exactitude des procès-verbaux, il serait souhaitable que les délégué(e)s, chaque fois que cela est possible, remettent au secrétariat une copie de leur déclaration.

D. Problèmes et cas spéciaux

Dans les cas où les gouvernements ont apparemment rencontré de graves difficultés dans l'accomplissement de leurs obligations, la commission a décidé, lors de la 66^e session de la Conférence (1980), de procéder de la manière suivante:

1. *Manquement à l'envoi de rapports ou d'informations.* Les diverses formes de manquements à l'envoi d'informations seront exprimées sous forme narrative dans des paragraphes distincts à la fin des sections appropriées du rapport, qui comprendront des indications sur toutes explications de difficultés fournies par les gouvernements concernés. La commission a retenu les critères suivants pour déterminer les cas à mentionner:

- aucun rapport sur des conventions ratifiées n'a été fourni pendant les deux dernières années ou plus;
- des premiers rapports sur des conventions ratifiées n'ont pas été fournis pendant au moins deux ans;
- aucun rapport demandé au titre de l'article 19, paragraphes 5, 6 et 7, de la Constitution sur des conventions non ratifiées ou des recommandations n'a été fourni au cours des cinq dernières années;
- il n'a été fourni aucune information indiquant que des mesures ont été prises en vue de la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées lors des sept dernières sessions de la Conférence ²⁰ en application de l'article 19 de la Constitution;
- aucune information n'a été reçue en ce qui concerne la totalité ou la plupart des observations ou des demandes directes de la commission d'experts pour lesquelles une réponse était demandée pour la période considérée;
- le gouvernement n'a pas, au cours des trois dernières années, indiqué les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs auxquelles, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, ont été communiquées copies des rapports et informations adressés au Bureau au titre des articles 19 et 22;

²⁰ Il s'agit cette année de la 92^e à la 101^e session (2004-2012).

-
- le gouvernement s’est abstenu, en dépit des invitations répétées de la Commission de la Conférence, de prendre part à la discussion concernant son pays ²¹.

2. *Application des conventions ratifiées.* Le rapport contiendra une section intitulée «Application des conventions ratifiées» dans laquelle la commission attire l’attention de la Conférence sur:

- les cas de progrès (voir annexe II) où les gouvernements ont introduit des changements dans leur législation et leur pratique afin d’éliminer les divergences antérieurement discutées par la commission;
- les discussions qu’elle a tenues en ce qui concerne certains cas mentionnés dans des paragraphes spéciaux du rapport;
- les cas de manquement continu, pendant plusieurs années, à l’élimination des sérieux manquements à l’application des conventions ratifiées et dont la commission avait antérieurement discuté.

E. Gestion du temps

- Tous les efforts seront faits pour que les séances commencent à l’heure prévue et que le programme soit respecté.
- Les limites au temps de parole pour les orateurs sont les suivantes:
 - Quinze minutes pour le porte-parole des groupes des travailleurs et des employeurs, ainsi que pour le gouvernement dont le cas est discuté.

²¹ Conformément à la décision prise par la commission à la 73^e session de la Conférence (1987), telle que révisée à la 97^e session de la Conférence (2008), pour la mise en œuvre de ce critère, les mesures suivantes seront appliquées:

- comme jusqu’ici, après avoir établi la liste des cas au sujet desquels les délégués gouvernementaux pourront être invités à fournir des informations à la commission, celle-ci invitera par écrit les gouvernements des pays concernés, et le *Bulletin quotidien* mentionnera régulièrement les pays en question;
- trois jours avant la fin de la discussion des cas individuels, le président de la commission demandera au Greffier de la Conférence d’annoncer chaque jour les noms des pays dont les représentants n’auront pas encore répondu à l’invitation, en les priant instamment de le faire au plus tôt;
- le dernier jour de la discussion des cas individuels, la commission traitera des cas au sujet desquels les gouvernements n’ont pas répondu à l’invitation. Etant donné l’importance du mandat confié à la commission en 1926, qui est de fournir un forum tripartite pour le dialogue sur des questions d’importance relatives à l’application de conventions internationales du travail ratifiées, un refus par un gouvernement de participer au travail de la commission est un obstacle significatif à la réalisation des objectifs fondamentaux de l’Organisation internationale du Travail. Pour cette raison, la commission pourra discuter quant au fond des cas des gouvernements qui sont enregistrés et présents à la Conférence, mais ont choisi de ne pas se présenter à la commission. Les discussions qui auront lieu sur de tels cas seront reflétées dans la partie appropriée du rapport portant à la fois sur les cas individuels et la participation dans les travaux de la commission. Pour les cas concernant des gouvernements qui ne sont pas présents à la Conférence, la commission ne discutera pas le cas quant au fond mais soulignera dans le rapport l’importance des questions soulevées. Dans les deux types de situation, les mesures à prendre pour renouer le dialogue seront tout particulièrement soulignées.

-
- Dix minutes pour les membres employeur et travailleur du pays concerné, respectivement. Ce temps sera divisé entre les différents orateurs de chaque groupe.
 - Dix minutes pour les groupes gouvernementaux.
 - Cinq minutes pour les autres membres.
 - Les observations finales sont limitées à dix minutes pour les porte-parole des groupes des travailleurs et des employeurs, ainsi que pour le gouvernement dont le cas est discuté.
- Cependant, le président, en consultation avec les autres membres du bureau de la commission, pourrait décider de réduire le temps imparti lorsque la situation le justifie, par exemple, lorsque la liste des orateurs est très longue.
 - Ces limites seront précisées par le président au début de chaque séance et seront strictement appliquées.
 - Pendant les interventions, un écran situé derrière le président et visible par tous les orateurs indiquera le temps restant à la disposition des orateurs. Une fois le temps de parole maximum atteint, l'orateur sera interrompu.
 - Compte tenu des limites du temps de parole mentionnées ci-dessus, les gouvernements dont le cas sera discuté sont invités à compléter les informations fournies, lorsque cela est approprié, avec un document écrit, lequel ne devra pas dépasser cinq pages et devra être soumis au Bureau au moins deux jours avant la discussion du cas (voir section B ci-dessus).
 - Dans l'éventualité où la discussion des cas individuels ne serait pas terminée à la fin de la journée de vendredi, il y aura la possibilité de tenir une session le samedi à la discrétion des membres du bureau.

F. Respect des règles de bienséance et rôle de la présidence

Tous les délégués à la Conférence ont envers celle-ci l'obligation de respecter le langage parlementaire et d'observer la procédure ayant fait l'objet d'une acceptation générale. Les interventions devraient s'en tenir au sujet en discussion et éviter de se référer à des questions qui lui sont étrangères.

La présidence a le rôle et la tâche de maintenir l'ordre et de veiller à ce que la commission ne s'écarte pas de son but fondamental, à savoir fournir un forum tripartite international pour un débat approfondi et franc dans les limites imposées par le respect et la bienséance, qui sont essentiels pour progresser de façon effective dans la réalisation des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail.

Annexe I

Critères pour les notes de bas de page

Extraits du rapport général de la commission d'experts (103 III(1A))

61. Aux fins d'identifier les cas pour lesquels elle insère des notes spéciales, la commission a recours aux critères de base décrits ci-après, tout en tenant compte des considérations générales suivantes. Premièrement, ces critères sont indicatifs. Tout en appliquant ces critères, la commission peut également tenir compte des circonstances particulières du pays et de la durée du cycle de soumission des rapports. Deuxièmement, ces critères sont applicables aux cas dans lesquels un rapport anticipé est demandé, souvent désignés comme «note de bas de page simple», ainsi qu'aux cas dans lesquels le gouvernement est prié de fournir des informations détaillées à la Conférence, souvent désignés comme «note de bas de page double». La différence entre ces deux catégories est une question de degré. Troisièmement, un cas grave justifiant une note spéciale pour fournir des détails complets à la Conférence (note de bas de page double) pourrait ne recevoir qu'une note spéciale pour fournir un rapport anticipé (note de bas de page simple) dans la mesure où il aurait fait l'objet d'une discussion récente au sein de la Commission de la Conférence. Enfin, la commission souhaite souligner qu'elle fait preuve de retenue dans son usage des «notes de bas de page doubles» par respect à l'égard des décisions prises par la Commission de la Conférence quant aux cas qu'elle souhaite discuter.

62. Les critères dont la commission tient compte sont les suivants:

- la gravité du problème; la commission souligne à ce propos qu'il est important d'envisager le problème dans le cadre d'une convention particulière et de tenir compte des questions qui touchent aux droits fondamentaux, à la santé, à la sécurité et au bien-être des travailleurs, ainsi qu'à tout effet préjudiciable, notamment au niveau international, sur les travailleurs et les autres catégories de personnes protégées;
- la persistance du problème;
- l'urgence de la situation; l'évaluation d'une telle urgence est nécessairement liée à chaque cas, selon des critères types en matière de droits de l'homme, tels que des situations ou des problèmes qui menacent la vie et dans lesquels un préjudice irréversible est prévisible; et
- la qualité et la portée de la réponse du gouvernement dans ses rapports ou l'absence de réponse aux questions soulevées par la commission, notamment les cas de refus caractérisé et répété de la part de l'Etat de se conformer à ses obligations.

63. De plus, la commission désire souligner que sa décision de ne pas mentionner un cas pour lequel elle aurait, par le passé, attiré l'attention de la Commission de la Conférence, en double note de bas de page, n'implique en aucun cas que ce cas soit considéré comme un cas de progrès.

64. Au cours de sa 76^e session (novembre-décembre 2005), la commission a décidé que l'identification des cas pour lesquels un gouvernement est prié de fournir des informations détaillées à la Conférence s'effectue en deux étapes: dans un premier temps, l'expert ayant la responsabilité initiale d'un groupe particulier de conventions recommande à la commission l'insertion de notes spéciales; dans un second temps, compte tenu de l'ensemble des recommandations formulées, la commission prendra, après discussion, une décision finale et collégiale, une fois qu'elle aura examiné l'application de toutes les conventions.

Annexe II

Critères pour identifier les cas de progrès

Extraits du rapport général de la commission d'experts (103 III(1A))

72. Lors de ses 80^e et 82^e sessions (2009 et 2011), la commission a apporté les précisions suivantes sur l'approche générale élaborée au cours des années concernant l'identification des cas de progrès:

- 1) L'expression par la commission de son intérêt ou de sa satisfaction ne signifie pas qu'elle estime que le pays en question se conforme à la convention d'une manière générale, si bien que, dans le même commentaire, **la commission peut exprimer sa satisfaction ou son intérêt sur une question particulière tout en exprimant par ailleurs son regret au sujet d'autres questions importantes qui, à son avis, n'ont pas été traitées de manière satisfaisante.**
- 2) La commission tient à souligner **qu'un constat de progrès est limité à une question particulière liée à l'application de la convention et à la nature de la mesure prise par le gouvernement considéré.**
- 3) La commission exerce son choix lorsqu'il s'agit de prendre note d'un progrès, en tenant compte de la nature spécifique de la convention et des circonstances particulières du pays considéré.
- 4) Le constat d'un progrès peut se référer à différentes sortes de mesures concernant la législation, la politique ou la pratique nationales.
- 5) Si elle exprime sa satisfaction ou son intérêt par rapport à l'adoption d'une législation ou à un projet de législation, la commission peut également envisager des mesures propres à assurer le suivi de leur application en pratique.
- 6) Dans l'identification des cas de progrès, la commission tient compte aussi bien des informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports que des commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs.

73. Depuis qu'elle a commencé à relever les cas de **satisfaction** dans son rapport, en 1964, la commission a continué à utiliser les mêmes critères généraux. La commission exprime sa satisfaction dans les cas dans lesquels, **suite aux commentaires qu'elle a formulés sur un problème particulier, les gouvernements ont pris des mesures, que ce soit par l'adoption d'une nouvelle législation, d'un amendement à la législation existante ou par une modification significative de la politique ou de la pratique nationales, réalisant ainsi une plus grande conformité avec leurs obligations découlant des conventions considérées.** Lorsqu'elle exprime sa satisfaction, la commission indique au gouvernement et aux partenaires sociaux que, selon elle, le problème particulier est réglé. Le fait de relever les cas de satisfaction a un double objectif:

- reconnaître formellement que la commission se félicite des mesures positives prises par les gouvernements pour faire suite à ses commentaires; et
- fournir un exemple aux autres gouvernements et aux partenaires sociaux qui font face à des problèmes similaires.

...

76. Dans les cas de progrès, la commission a formalisé en 1979 la distinction entre les cas pour lesquels elle exprime sa satisfaction et ceux pour lesquels elle exprime son **intérêt**. D'une manière générale, les cas d'intérêt **portent sur des mesures qui sont assez élaborées pour augurer d'autres progrès et au sujet desquels la commission voudrait poursuivre le dialogue avec le gouvernement et les partenaires sociaux.** Par rapport aux cas de satisfaction, les cas d'intérêt portent sur un progrès moins significatif. La pratique de la commission a évolué de telle manière que les cas dans lesquels elle exprime son intérêt peuvent actuellement englober un large

éventail de mesures. La considération primordiale est que les mesures concourent à la réalisation générale des objectifs de la convention considérée. Il peut s'agir:

- de projets de législation devant le Parlement ou d'autres propositions de modifications de la législation qui ont été transmises à la commission ou qui lui sont accessibles;
- de consultations au sein du gouvernement et avec les partenaires sociaux;
- de nouvelles politiques;
- de l'élaboration et de la mise en œuvre d'activités dans le cadre d'un projet de coopération technique ou suite à une assistance ou à des conseils techniques du Bureau;
- de décisions judiciaires; selon le niveau du tribunal, l'objet traité et la force de telles décisions dans un système juridique déterminé, les décisions judiciaires sont généralement considérées comme des cas d'intérêt, à moins qu'il n'y ait un motif irréfutable de noter une décision judiciaire particulière comme un cas de satisfaction; ou
- dans le cadre d'un système fédéral, la commission peut également noter comme cas d'intérêt les progrès réalisés par un Etat, une province ou un territoire.

Annexe 2

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
103^e session, Genève, mai-juin 2014

C.App./D.4/Add.1

Commission de l'application des normes

Cas au sujet desquels les gouvernements sont invités à fournir des informations à la commission

Une liste de cas individuels sur l'application des conventions ratifiées
figure dans le présent addendum au document D.4.

Le texte des observations correspondant à ces cas figurera
dans le document C.App./D.4/Add.2.

Index des observations à propos desquelles les gouvernements sont invités à fournir des informations à la commission

Rapport de la commission d'experts
(Rapport III (Partie 1A), CIT, 103^e session, 2014)

Pays	Numéro de la convention (Les numéros des pages entre parenthèses se réfèrent à la version française du Rapport de la commission d'experts)
Algérie	87 (p. 50)
Arabie saoudite	29 (p. 38)
Bangladesh	81 (p. 381)
Bélarus	87 (p. 63)
Cambodge	87 (p. 76)
République centrafricaine	169 (p. 605)
Colombie	81 (p. 391)
République de Corée	111 (p. 313)
Croatie	98 (p. 91)
République dominicaine	111 (p. 316)
Equateur	98 (p. 102)
Etats-Unis	182 (p. 195)
Grèce	102 (p. 558)
Kazakhstan	111 (p. 340)
Malaisie	29 (p. 145)
Mauritanie	122 (p. 467)
Niger	138 (p. 227)
Ouganda	26 (p. 502)
Pakistan	81 (p. 420)
Portugal	122 (p. 477)
Qatar	81 (p. 428)
République démocratique du Congo	29 (p. 162)
Swaziland	87 (p. 126)
République bolivarienne du Venezuela	26 (p. 504)
Yémen	182 (p. 292)

Conférence internationale du Travail – 103^e session, mai-juin 2014
Commission de l'application des normes – Programme de travail pour l'examen des cas individuels

Samedi matin 31 mai	Lundi matin 2 juin	Mardi matin 3 juin	Mercredi matin 4 juin	Jeudi matin 5 juin	Vendredi matin 6 juin
<u>Yémen:</u> Convention n° 182	<u>Grèce:</u> Convention n° 102	<u>Arabie Saoudite:</u> Convention n° 29	<u>Croatie:</u> Convention n° 98	<u>Mauritanie:</u> Convention n° 122	<u>République démocratique du Congo:</u> Convention n° 29
<u>Bangladesh:</u> Convention n° 81	<u>Niger:</u> Convention n° 138	<u>Cambodge:</u> Convention n° 87	<u>Equateur:</u> Convention n° 98	<u>Ouganda:</u> Convention n° 26	<u>Swaziland:</u> Convention n° 87
Samedi après-midi 31 mai	Lundi après-midi 2 juin	Mardi après-midi 3 juin	Mercredi après-midi 4 juin	Jeudi après-midi 5 juin	Vendredi après-midi 6 juin
<u>Bélarus:</u> Convention n° 87 République dominicaine: Convention n° 111	<i>Elections des membres du Conseil d'administration</i>	<u>République centrafricaine:</u> Convention n° 169 <u>Colombie:</u> Convention n° 81	<u>Etats-Unis:</u> Convention n° 182 <u>Kazakhstan:</u> Convention n° 111	<u>Pakistan:</u> Convention n° 81 <u>Portugal:</u> Convention n° 122	
Samedi soirée 31 mai	Lundi soirée 2 juin	Mardi soirée 3 juin	Mercredi soirée 4 juin	Jeudi soirée 5 juin	Vendredi soirée 6 juin
	<u>République bolivarienne du Venezuela:</u> Convention n° 26 <u>Algérie:</u> Convention n° 87	<u>République de Corée:</u> Convention n° 111	<u>Malaisie:</u> Convention n° 29	<u>Qatar:</u> Convention n° 81	

.....
: Le présent document a été 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. Nous serions :
: reconnaissants aux délégués 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 de :
: la Conférence sont accessibles sur Internet à l'adresse <http://www.ilo.org>. :
:.....