



Conseil d'administration

326^e session, Genève, 10-24 mars 2016

GB.326/LILS/3/1

Section des questions juridiques et des normes internationales du travail
Segment des normes internationales du travail et des droits de l'homme

LILS

Date: 29 février 2016

Original: anglais

TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Initiative sur les normes: rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale

Objet du document

Suite à la demande formulée par le Conseil d'administration lors de sa 323^e session, le présent document invite celui-ci à: a) recevoir le rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et du Comité de la liberté syndicale (CLS) sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale; et b) demander au Directeur général de procéder à des consultations supplémentaires sur les questions soulevées dans le rapport conjoint en vue de formuler des recommandations qu'il soumettra à l'attention du Conseil d'administration (voir le projet de décision figurant au paragraphe 3).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs.

Incidences sur le plan des politiques: Dépend du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Incidences juridiques: Dépend du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Incidences financières: Dépend du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Suivi nécessaire: Dépend du résultat de la discussion du Conseil d'administration.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: GB.323/PV (paragr. 51-84), GB.323/INS/5.

1. Lors de sa 323^e session (mars 2015), examinant l'initiative sur les normes, le Conseil d'administration a prié le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et le président du Comité de la liberté syndicale (CLS), le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), de préparer ensemble un rapport qui serait présenté à la 326^e session (mars 2016) du Conseil d'administration, sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale ¹.
2. Le rapport élaboré en réponse à cette demande est joint au présent document. Il contient les conclusions et les recommandations formulées à la suite d'un intense processus de consultation organisé entre les mois de juin et de septembre 2015 pour recueillir les avis des mandants tripartites. Le projet de rapport qui en est résulté a lui-même fait l'objet de consultations complémentaires qui ont eu lieu entre le mois d'octobre et le mois de décembre 2015.

Projet de décision

3. Le Conseil d'administration est invité à:

- a) *recevoir le rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et du Comité de la liberté syndicale (CLS) sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale;*
- b) *demander au Directeur général de procéder à des consultations supplémentaires sur les questions soulevées dans le rapport conjoint en vue de formuler des recommandations qu'il soumettra à l'attention du Conseil d'administration.*

¹ Document GB.323/PV, paragr. 84.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

EXAMEN DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE L'OIT

Auteurs

A.G. Koroma

P.F. van der Heijden

Préface

Depuis près d'un siècle, l'Organisation internationale du Travail (OIT) contribue aux progrès de la justice sociale sur la planète. Elle s'appuie pour ce faire sur un processus de prise de décisions qui est unique en son genre parmi les institutions de la gouvernance internationale. La valeur du «tripartisme», principe qui est au cœur du fonctionnement de l'OIT, est largement reconnue, et ce principe est considéré comme étant la raison de l'impact inégalé de l'Organisation sur la réalisation des droits au travail dans le monde.

Si la première étape vers la protection juridique des travailleurs et des employeurs à l'échelle internationale est bien l'adoption de normes du travail, le contrôle de l'application de ces normes n'est pas moins important. Le système de contrôle de l'OIT est multidimensionnel, et il est ancré dans les normes et principes de l'Organisation. Parmi les nombreux dispositifs de contrôle qui existent dans les organisations internationales et régionales, le système particulier dont s'est dotée l'OIT pour favoriser le respect des normes du travail est considéré comme très performant. Néanmoins, l'évolution de la dynamique sociale, géopolitique et économique au sein de l'OIT et dans le monde a suscité un questionnement sur l'efficacité du système et les moyens de renforcer le modèle tripartite qui fait la singularité de l'Organisation.

C'est dans ce contexte que, l'année dernière, le Conseil d'administration du BIT nous a demandé d'analyser le système de contrôle de l'Organisation afin de déterminer des possibilités d'amélioration et de proposer des moyens de les concrétiser. Bien que tout à fait conscients des subtilités internes liées au tripartisme et de leurs répercussions potentielles sur notre travail, nous avons voulu dès le départ associer les mandants de l'OIT au processus afin de connaître leurs points de vue et leurs suggestions pour améliorer le système. Nous sommes très reconnaissants à l'ensemble des mandants du soutien qu'ils nous ont apporté dans l'accomplissement de notre mandat et de leur contribution substantielle. Nous tenons cependant à rappeler que le présent rapport et les conclusions sur lesquelles il débouche ne résultent de rien d'autre que notre analyse indépendante et objective du système de contrôle de l'OIT.

Nous tenons à remercier Bas Rombouts du Département de droit social et de politique sociale de l'Université de Tilbourg pour l'énorme travail de recherche qu'il a consacré à ce rapport. Nous exprimons notre reconnaissance à l'Institut de la Haye pour la justice mondiale, et en particulier à Manuella Appiah, pour le précieux soutien qu'ils nous ont apporté tout au long de l'élaboration de ce rapport. Nous tenons aussi à remercier le Bureau international du Travail d'avoir mis à notre disposition les chiffres et autres données factuelles dont nous avons eu besoin. Enfin, nous remercions tous ceux qui, par leur contribution directe ou indirecte, ont permis que ce rapport paraisse.

Le présent rapport a été réalisé à la demande du Conseil d'administration. Nous espérons que les observations et recommandations qu'il contient enrichiront le processus d'amélioration permanente du système de contrôle de l'OIT et renforceront l'esprit de conciliation et de coopération entre les mandants tripartites.

La Haye, janvier 2016

Abdul G. Koroma
Président

Paul F. van der Heijden
Président

Commission d'experts pour l'application
des conventions et recommandations (CEACR)

Comité de la liberté syndicale
(CLS)

Table des matières

	Page
Préface	iii
Résumé.....	vii
Abréviations.....	ix
I. Introduction, mandat et approche	1
a) Le système de contrôle de l'OIT	1
b) Demande du Conseil d'administration	2
c) Genèse du rapport	2
d) Démarche et structure	5
II. Le système de contrôle: vue d'ensemble, évolution et procédures	6
a) Brève présentation des procédures régulières et des procédures spéciales	6
Réclamations au titre de l'article 24.....	8
Plaintes au titre de l'article 26.....	9
Procédure de plainte devant le Comité de la liberté syndicale	10
Obligations de rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations	12
Assistance technique.....	13
b) Création et évolution du système de contrôle.....	13
Evolution de la CEACR et de la Commission de la Conférence	13
Procédure spéciale en matière de liberté syndicale	20
Réclamations au titre de l'article 24; plaintes au titre de l'article 26	21
c) Configuration actuelle du système de contrôle: aspects procéduraux et interaction.....	23
III. Interaction, fonctionnement et efficacité des mécanismes de contrôle	29
a) Interaction et cohérence	30
b) Fonctionnement, impact et efficacité	33
Réclamations au titre de l'article 24.....	34
Plaintes au titre de l'article 26.....	34
Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.....	34
Commission de l'application des normes de la Conférence	36
Comité de la liberté syndicale	39
c) Conclusions.....	42
IV. Propositions et suggestions d'amélioration	42
a) Transparence, visibilité et cohérence	43
b) Mandat des organes de contrôle et interprétation des conventions.....	44
c) Volume de travail, efficience et efficacité.....	46
V. Observations finales.....	49

Annexes

	<i>Page</i>
Annexe I. Systèmes de contrôle d'autres organes chargés des droits de l'homme que ceux de l'OIT	51
Introduction.....	51
I. Les organes de la Charte	52
a) Procédures et examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme	52
b) L'examen périodique universel.....	52
c) Le Comité consultatif.....	53
La procédure de requête.....	53
Les procédures spéciales.....	54
II. Les organes de traités.....	54
a) Le Comité des droits de l'homme	54
b) Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels	56
c) Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	57
d) Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	60
e) Le Comité contre la torture et le Sous-comité de la prévention de la torture.....	62
f) Le Comité des droits de l'enfant	65
g) Le Comité pour les travailleurs migrants	67
h) Le Comité des droits des personnes handicapées	68
i) Le Comité des disparitions forcées	69
Conclusions.....	71
Annexe II. Chiffres et statistiques.....	73

Résumé

Le présent rapport a été établi en réponse à la demande formulée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail en mars 2015, lors de sa 323^e session. Le Conseil avait alors prié le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, le juge Abdul Koroma (Sierra Leone) et le président du Comité de la liberté syndicale, le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), de préparer ensemble un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale ¹. Les mandants tripartites de l'OIT ont fait part de leurs points de vue aux auteurs, et ceux-ci les ont intégrés dans le rapport lorsque cela était possible.

Les différentes procédures de contrôle de l'OIT et leur interconnexion ont un but commun: garantir l'application effective des normes internationales du travail, et en particulier des conventions ratifiées. Par conséquent, elles s'appliquent à des obligations auxquelles les Etats Membres de l'Organisation ont librement consenti en ratifiant des conventions. Toutefois, les obligations découlant d'instruments non ratifiés constituent elles aussi tout un pan de l'action des organes de contrôle.

Le système de contrôle s'est adapté au fil du temps à l'évolution de la société et des enjeux sociétaux. Il est aujourd'hui l'un des plus anciens et des plus perfectionnés qui existent sur la scène internationale. L'analyse de ce système et sa comparaison avec d'autres mécanismes onusiens de surveillance des droits de l'homme n'a révélé aucun défaut particulier ².

Les procédures de contrôle de l'OIT sont complémentaires. L'efficacité du système dans son ensemble repose sur les liens et interactions qui existent entre les différents éléments qui le composent. Le tripartisme est essentiel pour le bon fonctionnement des organes de contrôle et aussi pour éviter des doubles emplois.

Les nombreux cas de progrès témoignent de l'impact qu'ont les différents organes de contrôle sur le respect des normes internationales du travail grâce à la conjugaison de plusieurs outils tels que l'obligation de présenter des rapports, l'assistance technique et les missions effectuées sur place.

Le système fonctionne correctement, mais il doit être continuellement réévalué et perfectionné. Le présent rapport contient différentes recommandations à cet effet. Ces recommandations portent sur: *a)* la transparence, la visibilité et la cohérence; *b)* les mandats et l'interprétation des conventions; et *c)* le volume de travail, l'utilisation rationnelle des ressources et l'efficacité.

Il est essentiel de mettre en place des mécanismes qui améliorent la transparence du système de contrôle. Il serait possible de conférer davantage de clarté aux procédures et aux organes du système en développant les possibilités de dialogue. Il faudrait aussi utiliser des méthodes plus accessibles et plus transparentes pour délimiter les tâches respectives de chacun de ces organes en faisant appel à des techniques modernes. Quant à la question de l'interprétation des conventions, deux options sont présentées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT.

¹ Document GB.323/INS/5, paragr. 1 5) *b)*.

² Voir annexe I.

Pour réduire le volume de travail des différents organes, il faudrait donner à chacun davantage de moyens et aussi envisager la possibilité de mettre à profit des dispositifs nationaux indépendants et impartiaux de règlement des différends avant la saisine des organes de l'OIT.

Le respect des normes internationales du travail sera aussi favorisé par une meilleure coordination des activités de contrôle et de l'assistance technique. De l'avis général, le système de contrôle de l'OIT réussit à promouvoir l'application des normes du travail. Néanmoins, stimuler la transparence, l'accessibilité, la connaissance et la cohérence de ce système requiert une attention de tous les instants. Enfin, mesurer l'impact des normes internationales du travail fait partie des efforts qu'il faut déployer en permanence pour renforcer le système de contrôle de l'OIT. Le présent rapport se veut une contribution à ces efforts permanents.

Abréviations

CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CLS	Comité de la liberté syndicale
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
CIJ	Cour internationale de Justice
CIT	Conférence internationale du Travail
BIT	Bureau international du Travail
OIT	Organisation internationale du Travail
NORMLEX	Système d'information sur les normes internationales

I. Introduction, mandat et approche

a) Le système de contrôle de l'OIT

1. Le caractère unique du système de contrôle de l'Organisation internationale du Travail (ci-après «l'OIT») est largement reconnu au niveau international. Dès sa création en 1919, l'OIT s'est vu confier le mandat d'adopter les normes internationales du travail, qui peuvent prendre la forme de conventions contraignantes, ou de recommandations non contraignantes donnant des indications sur la mise en œuvre des conventions. La participation directe des partenaires sociaux aux activités normatives de l'OIT confère une nature particulière aux normes du travail. Ainsi la méthode de travail démocratique et participative qu'elle utilise pour adopter des traités contraignants fait de l'OIT une organisation à part parmi les autres organisations internationales.
2. La promotion de la ratification et de l'application des normes du travail ainsi que la fiabilité du contrôle dont elles font l'objet sont des outils qui revêtent une importance fondamentale pour la réalisation des objectifs et principes de promotion de la justice sociale de l'Organisation, tels qu'ils sont énoncés entre autres dans la Constitution de 1919, la Déclaration de Philadelphie de 1944, la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi et la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable ¹.
3. Les articles 19 et 22 de la Constitution imposent certaines obligations aux Etats Membres lorsque la Conférence internationale du Travail (ci-après «la Conférence») adopte des normes internationales du travail; ils doivent notamment présenter périodiquement des rapports sur les mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées et non ratifiées, et aux recommandations ². L'OIT surveille le respect par les Etats Membres des obligations normatives découlant de conventions ratifiées au moyen d'un système complexe, qui a évolué au fil des ans. Ce système comporte deux volets: une procédure régulière et plusieurs procédures de contrôle spéciales. Aux termes de la procédure régulière instituée par l'article 22 de la Constitution, les Etats Membres sont tenus d'informer le BIT des mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées. Conformément à l'article 23 de la Constitution, un résumé de ces rapports est présenté à la Conférence à sa session annuelle. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après la «CEACR») et la Commission de l'application des normes de la Conférence (ci-après la «Commission de la Conférence») jouent un rôle central dans ce processus de contrôle régulier.

¹ Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1919. Annexe: Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), 1944. Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la Conférence internationale du Travail (CIT) à sa 86^e session, Genève, 18 juin 1998. Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97^e session, Genève, 10 juin 2008. Voir également: N. Valticos: «Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?», dans N. Blokker et S. Muller (dir. de publication): «Towards more effective supervision by international organisations», dans *Essays in honour of Henry G. Schermers*, vol. I, 1994.

² BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 1.

-
4. Les procédures spéciales sont fondées sur la présentation de réclamations ou de plaintes, conformément aux articles 24, 25 et 26 de la Constitution. L'article 24 donne aux organisations professionnelles de travailleurs ou d'employeurs le droit de présenter une réclamation au Conseil d'administration si un Etat Membre ne respecte pas les obligations découlant des conventions qu'il a ratifiées. En vertu de l'article 26, un Etat Membre peut déposer une plainte contre un autre Etat Membre pour violation d'une convention, si tous deux l'ont ratifiée. Cette procédure peut également être invoquée par un délégué à la Conférence, ou d'office par le Conseil d'administration. En outre, il existe depuis 1951 une procédure spéciale pour les violations des principes de la liberté syndicale, les plaintes étant en ce cas transmises au Comité de la liberté syndicale (ci-après le «CLS»).
 5. Il est généralement admis que le système de contrôle de l'OIT permet d'atténuer les tensions et de dégager des consensus sur les questions liées au travail grâce au renforcement du tripartisme au niveau national, et de fournir aux parties concernées une assistance technique dans un esprit de dialogue constructif³. Toutefois, face au dynamisme croissant de l'économie mondiale, l'efficacité et le fonctionnement de ce système très élaboré doivent être analysés et évalués en permanence. Le présent rapport se veut une contribution à ce processus.

b) Demande du Conseil d'administration

6. Le Conseil d'administration du BIT a demandé le présent document à sa 323^e session (mars 2015), nous invitant à rédiger conjointement un rapport sur le fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT, en vue de sa présentation à sa 326^e session (mars 2016). Le Conseil d'administration demande «... au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et au président du Comité de la liberté syndicale (CLS), le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), de préparer ensemble un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale»⁴. Nous avons tenu compte, dans le présent rapport, des contributions transmises par les mandants tripartites de l'OIT.

c) Genèse du rapport

7. Suite aux débats de la Commission de la Conférence en 2012, le groupe des employeurs a formulé plusieurs objections à certaines observations faites par la CEACR au sujet du droit de grève dans son étude d'ensemble de 2012⁵. Indépendamment des dispositions de

³ K. Tapiola: «The ILO system of regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm», dans *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006*, p. 29.

⁴ Document GB.323/INS/5, paragr. 1 5) b).

⁵ BIT: étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008: *Donner un visage humain à la mondialisation*, rapport III (partie 1B), CIT, 101^e session, Genève, 2012.

fond de la norme en question, la controverse concernait les procédures de contrôle et le mandat de la CEACR ⁶. Certaines préoccupations ont notamment été exprimées quant au rôle de la CEACR dans l'interprétation des conventions, et à son interaction avec les autres procédures et mécanismes de contrôle, principalement la Commission de la Conférence et le CLS ⁷. Une clarification du rôle et du mandat de la CEACR a été demandée. En dernière analyse, la Commission de la Conférence n'a pas pu adopter sa liste de cas individuels cette année-là, situation inédite depuis la création de cet organe du système de contrôle en 1927 ⁸. Cette impasse a provoqué la réouverture du débat sur le système de contrôle dans son ensemble, et le fonctionnement de la CEACR en particulier.

8. La CEACR a récemment entrepris un examen plus approfondi de ses méthodes de travail. Alors qu'elle procédait régulièrement à l'examen de ses méthodes de travail depuis sa création, elle a établi en 2001 un sous-comité spécial chargé de ces questions, qui a discuté de son fonctionnement à plusieurs reprises ⁹. Ce sous-comité examine les méthodes de travail afin de renforcer l'efficacité et l'efficience de la CEACR en rationalisant le contenu de son rapport et l'organisation de ses travaux pour en améliorer la transparence et la qualité ¹⁰.
9. S'agissant de la relation entre la Commission de la Conférence et la CEACR, cette dernière a noté dans son rapport de 2015 qu'un dialogue transparent et continu entre les deux commissions était essentiel pour un fonctionnement harmonieux et équilibré du système normatif de l'OIT. La Commission de la Conférence et la CEACR sont des organes distincts mais inextricablement liés en raison de l'interdépendance de leurs activités. En outre, les mandants tripartites ont réitéré leur plein soutien au système de contrôle de l'OIT et se sont dits déterminés à trouver une solution équitable et durable aux problèmes actuels ¹¹. Dans son rapport de 2014, la CEACR a défini son mandat comme suit:

⁶ BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 19(Rev.), première partie, rapport de la Commission de l'application des normes, CIT, 101^e session, Genève, 2012, voir notamment paragr. 144-236. Voir également F. Maupain: «The ILO Regular Supervisory System: A model in crisis?» dans *International Organisations Law Review*, vol. 10, n° 1, 2013, pp. 117-165.

⁷ BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 19(Rev.), première partie, *op. cit.*, paragr. 147-149.

⁸ L. Swepston: «Crisis in the ILO supervisory system: Dispute over the right to strike», dans *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 29, n° 2, 2013, pp. 199-218.

⁹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 8.

¹⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹¹ *Ibid.*, p. 11.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les Etats Membres de cette Organisation. La CEACR procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les Etats Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux ¹².

10. La CEACR a noté que le Conseil d'administration avait accueilli favorablement l'exposé de son mandat, réitéré dans son rapport de 2015, qui a reçu le soutien des mandants tripartites ¹³. Elle a rappelé que son existence et son fonctionnement «... sont ancrés dans le tripartisme et que son mandat a été déterminé par la Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration. Le consensus tripartite sur le système de contrôle de l'OIT est donc un paramètre important des travaux de la commission qui, bien qu'indépendante, ne fonctionne pas de manière autonome ¹⁴.»
11. La commission a réaffirmé qu'elle continuerait à se conformer strictement à son mandat et à ses principes fondamentaux d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Elle a déclaré qu'elle réfléchirait à des moyens d'améliorer ses méthodes de travail et a réaffirmé sa volonté de contribuer à résoudre les défis auxquels est actuellement confronté le système de contrôle ainsi qu'à l'amélioration du fonctionnement et de l'impact du système de contrôle de l'OIT dans son ensemble ¹⁵.

¹² BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 103^e session, Genève, 2014, paragr. 31.

¹³ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 10-11, paragr. 24.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 11, paragr. 25-26.

-
12. De même, le CLS prend régulièrement des mesures pour améliorer ses méthodes de travail ¹⁶. Il renouvelle sa composition tous les trois ans et discute de son impact, de sa visibilité et de ses méthodes de travail lors de séances spéciales consacrées à ces questions ¹⁷. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de ces efforts continus d'évaluation et de renforcement des procédures de contrôle.

d) Démarche et structure

13. Le présent rapport traite des trois grands thèmes liés aux articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et de la procédure de plainte en matière de liberté syndicale; il porte également sur le fonctionnement, l'interaction et l'amélioration possible du système de contrôle existant.
14. Dans ce rapport, nous analysons le fonctionnement du système en examinant les bases juridiques des procédures régulières et spéciales, ainsi que la manière dont elles ont évolué au fil des ans, et commentons leur fonctionnement, leur efficacité et leur impact dans la pratique. Nous examinons les critiques, les préoccupations et les défis auxquels le système fait face à l'heure actuelle.
15. Le présent rapport s'intéresse tout particulièrement aux interactions entre les organes de contrôle de l'OIT; il commente la complémentarité, l'équilibre et la symétrie des diverses procédures, et en identifie les éventuelles lacunes ou, inversement, leurs chevauchements.
16. Enfin, le rapport formule plusieurs suggestions et propositions d'amélioration du système de contrôle de l'OIT, ce qui suppose d'évaluer le fonctionnement et la finalité des différentes procédures, et de comprendre clairement leur cadre constitutionnel.
17. Le plan du rapport est le suivant: la partie II porte sur l'articulation et l'évolution des divers volets du système de contrôle, afin d'obtenir une image claire des procédures de contrôle existantes. Dans la partie III, nous analysons la pratique des divers organes de contrôle, leur interaction, leur impact et leur efficacité, afin d'identifier leurs similitudes et leurs différences et de souligner les éventuels chevauchements ou lacunes. La partie IV est consacrée à l'examen des lacunes du système actuel et à l'évaluation des suggestions d'amélioration du système de contrôle. La partie V conclut le rapport avec un aperçu des principales conclusions des auteurs. L'annexe I traite des systèmes de contrôle ou de surveillance d'autres organes que ceux de l'OIT, et évalue les enseignements qui pourraient être tirés des mécanismes établis dans le cadre des traités sur les droits de l'homme, notamment celui de la Charte des Nations Unies. L'annexe II contient des données statistiques complémentaires sur les procédures de contrôle.

¹⁶ BIT: 371^e rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration, 320^e session, Genève, 13-27 mars 2014, document GB.320/INS/12, paragr. 14. Voir aussi BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, annexe I, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail, pp. 243-255.

¹⁷ Document GB.320/INS/12, paragr. 14.

II. Le système de contrôle: vue d'ensemble, évolution et procédures

18. Cette section expose la structure du système de contrôle et son évolution au fil des ans, jusqu'à la configuration actuelle. Nous présentons d'abord un bref aperçu du système tel qu'il existe aujourd'hui avant de décrire plus en détail les divers organes et procédures et d'expliquer leur évolution; nous procédons ensuite à une analyse plus poussée des diverses procédures, y compris leur genèse et leurs caractéristiques propres.

a) Brève présentation des procédures régulières et des procédures spéciales

19. L'OIT examine régulièrement l'application des normes du travail dans ses Etats Membres afin de s'assurer que les conventions ratifiées sont dûment appliquées au niveau national. En outre, elle indique à ces Etats les domaines d'amélioration possible, leur offre son assistance technique et appuie le dialogue social. Le système de contrôle régulier fonctionne comme suit: un Etat Membre qui ratifie une convention de l'OIT est tenu de présenter périodiquement un rapport sur les mesures qu'il a prises pour la mettre en œuvre. Tous les trois ans, les gouvernements doivent soumettre un rapport sur les mesures prises en droit et en pratique pour appliquer les huit conventions fondamentales et les quatre conventions de gouvernance – parfois dénommées conventions «prioritaires»); l'obligation déclarative est quinquennale pour les autres conventions (sauf celles qui ont été mises à l'écart)¹⁸. Les gouvernements sont, au besoin, invités à présenter un rapport à intervalles plus courts. Ils sont tenus, en vertu de l'article 23 de la Constitution, d'envoyer copie de leurs rapports aux partenaires sociaux nationaux. Ces derniers, ainsi que les partenaires internationaux, peuvent aussi faire parvenir au BIT des commentaires sur l'application des normes du travail.

20. La CEACR est le principal organe chargé de l'examen technique du respect par les Etats Membres des dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées¹⁹. Créée en 1926, la CEACR est actuellement composée de 20 juristes éminents originaires de différentes régions, qui représentent des cultures et systèmes juridiques différents; ils sont nommés par le Conseil d'administration et la Conférence pour un mandat de trois ans.

21. En sa qualité d'organe technique, la CEACR formule deux types de commentaires: des observations et des demandes directes. Les observations sont des commentaires sur les questions fondamentales que soulève l'application d'une convention par un Etat Membre; elles figurent dans la publication phare de la commission – son rapport annuel²⁰. Les demandes directes portent sur des questions plus techniques, ou sont des demandes d'information complémentaires adressées directement aux gouvernements concernés.

22. Le rapport annuel de la CEACR se compose de trois parties distinctes. La première est un rapport général, qui contient des commentaires et observations sur le respect par les Etats Membres de leurs obligations en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT. La

¹⁸ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 102.

¹⁹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 2.

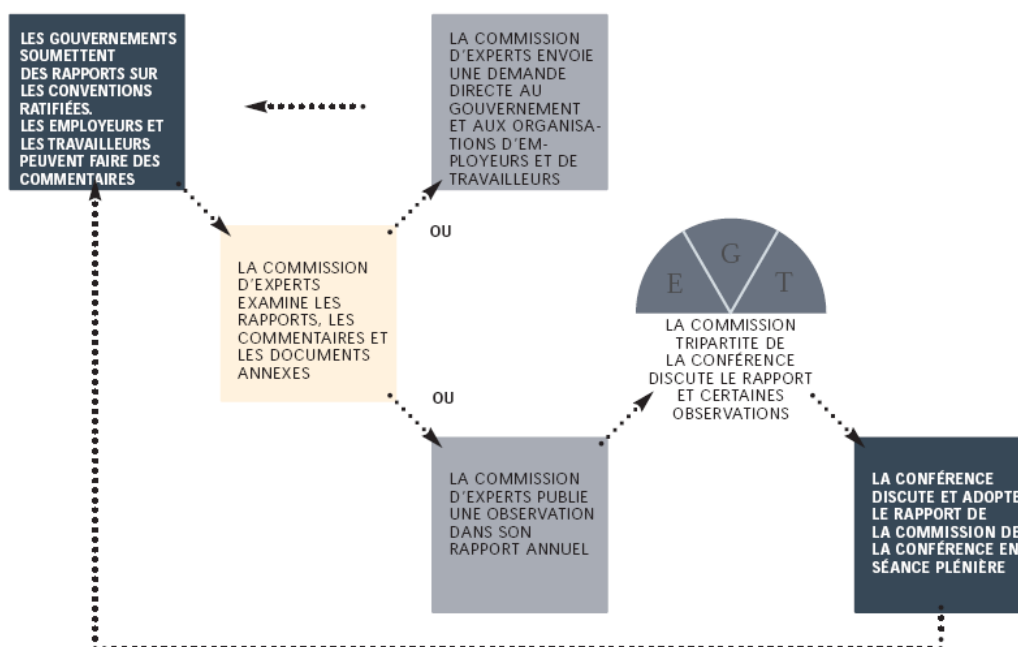
²⁰ BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Département des normes internationales du travail (édition révisée 2012), p. 34.

partie II comprend les observations de la commission, et la Partie III est une étude d'ensemble sur un ou plusieurs thèmes spécifiques, choisis par le Conseil d'administration ²¹.

23. Présenté en session plénière de la Conférence en juin de chaque année, le rapport annuel de la CEACR est examiné par la Commission de la Conférence, commission tripartite permanente de la Conférence internationale du Travail, composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. La Commission de la Conférence analyse le rapport de la CEACR et choisit un certain nombre d'observations à examiner. Les gouvernements mis en cause dans ces observations sont invités à lui donner des précisions sur le problème dont il est question. Au terme du débat, la Commission de la Conférence formule des conclusions dans lesquelles elle recommande aux gouvernements des mesures à prendre pour remédier aux difficultés décelées ou les invite à demander l'assistance technique du BIT ²². Dans son rapport général, elle attire l'attention sur des situations particulièrement préoccupantes dans des paragraphes spéciaux ²³.

24. Le système de contrôle régulier peut se résumer schématiquement comme suit:

Figure 1. La procédure de contrôle régulier ²⁴



²¹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, p. 2.

²² BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 14(Rev.), première partie, rapport de la Commission de l'application des normes, CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 8-23.

²³ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 103.

²⁴ *Ibid.*

-
25. Contrairement à la procédure de contrôle régulier, les trois procédures spéciales sont basées sur le dépôt d'une plainte ou d'une réclamation. Les procédures de réclamation et de plainte, qui sont régies respectivement par les articles 24 et 26 de la Constitution, et la procédure de plainte en matière de liberté syndicale sont brièvement exposées ci-après.

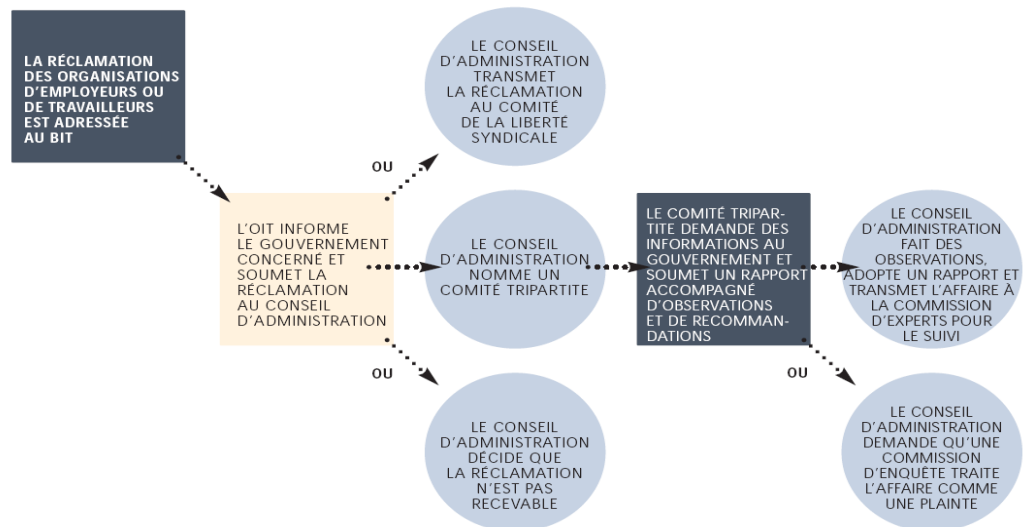
Réclamations au titre de l'article 24

26. La procédure de réclamation est prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution, qui donnent aux organisations professionnelles d'employeurs ou de travailleurs le droit de présenter une réclamation au Conseil d'administration contre tout Etat Membre qui, à leur avis, «n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré»²⁵. Si la réclamation est jugée recevable, le Conseil d'administration peut nommer un comité tripartite de trois membres, chargé d'examiner sur le fond la réclamation et la réponse du gouvernement²⁶. Lorsqu'une réclamation allègue une violation des principes énoncés dans 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, la question est généralement renvoyée au CLS (voir ci-après). Celui-ci demande des renseignements complémentaires au gouvernement puis soumet au Conseil d'administration un rapport dans lequel il expose les aspects juridiques et factuels du cas, analyse les informations présentées et formule certaines recommandations. Si la réponse du gouvernement est jugée insatisfaisante, le Conseil d'administration peut décider de rendre publiques la réclamation et la réponse du gouvernement. La commission d'experts peut alors être chargée d'assurer le suivi, ou l'affaire peut être traitée comme une plainte, auquel cas le Conseil d'administration demande la constitution d'une commission d'enquête. Les particuliers ou les autres groupes ne sont pas autorisés à adresser de réclamation directement au Conseil d'administration.

²⁵ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 106.

²⁶ BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Département des normes internationales du travail (édition révisée, 2012), p. 50.

Figure 2. La procédure de réclamation ²⁷



Plaintes au titre de l'article 26

27. La deuxième procédure spéciale, la procédure de plainte, est régie par les articles 26 à 34 de la Constitution. Une plainte peut être déposée contre un Etat Membre pour violation d'une convention qu'il a ratifiée par un autre Etat Membre qui a également ratifié cette convention, par un délégué à la Conférence internationale du Travail ou d'office par le Conseil d'administration²⁸. Sur réception de la plainte, le Conseil d'administration peut instituer une commission d'enquête, composée de trois membres indépendants, chargée d'enquêter et de présenter un rapport dans lequel elle constate les faits et formule ses recommandations sur les mesures à prendre pour remédier aux problèmes soulevés dans la plainte ²⁹. Il s'agit de la procédure d'enquête la plus sérieuse, qui n'est généralement mise en œuvre que lorsqu'un Etat se rend coupable de violations sérieuses et répétées des normes internationales du travail ³⁰. A ce jour, 12 commissions d'enquête ont ainsi été instituées (voir figure 4 de l'annexe II).
28. Lorsqu'un Etat Membre refuse de se conformer aux recommandations de la commission, le Conseil d'administration peut appliquer l'article 33 de la Constitution, qui se lit comme suit:

Si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour internationale de Justice, selon le cas, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations.

²⁷ BIT: *Les règles du jeu*, op. cit., p. 107.

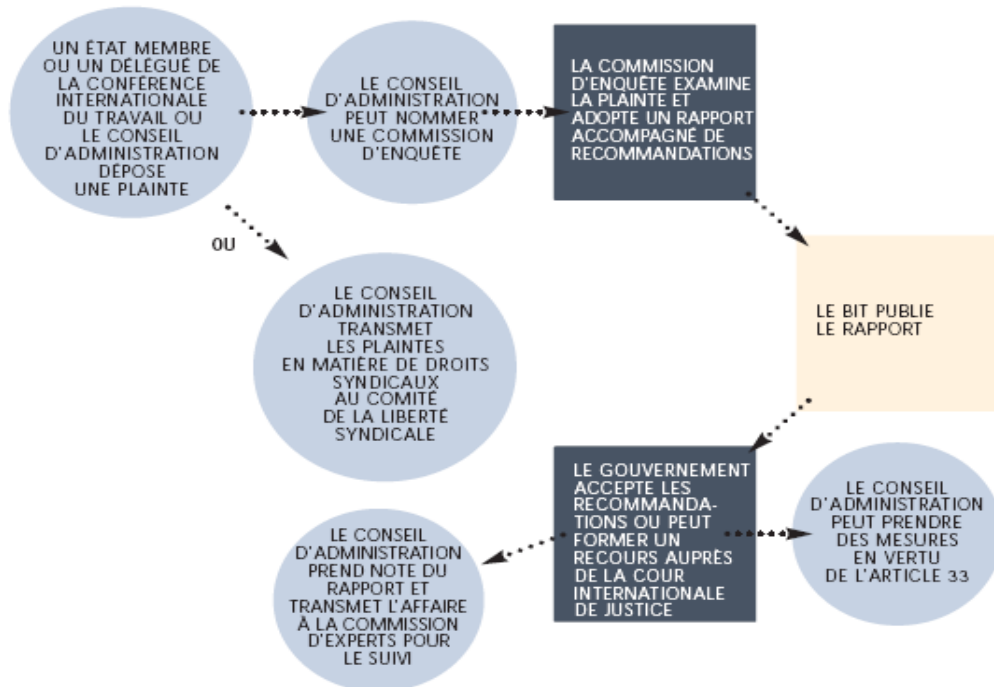
²⁸ *Ibid.*, p. 108.

²⁹ BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, op. cit., paragr. 82-84.

³⁰ BIT: *Les règles du jeu*, op. cit., p. 108.

29. L'article 33 n'a été invoqué qu'une seule fois, en 2000, lorsque le Conseil d'administration a demandé à la Conférence internationale du Travail de prendre des mesures contre le recours généralisé et systématique au travail forcé par le gouvernement du Myanmar.

Figure 3. La procédure de plainte ³¹



Procédure de plainte devant le Comité de la liberté syndicale

30. Le troisième mécanisme de contrôle spécial est la procédure du Comité de la liberté syndicale (CLS). Le CLS a été mis en place en 1951, après la création de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (en 1950), pour examiner les plaintes concernant les violations des principes de la liberté syndicale établis dans les conventions n^{os} 87 et 98. Le paragraphe 14 de la procédure spéciale pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale stipule que «Le mandat du comité consiste à déterminer si, concrètement, telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective énoncés dans les conventions portant sur ces sujets ³².» Le Conseil d'administration a régulièrement approuvé ce mandat et, en 2009, il a décidé de l'inclure dans le Recueil de règles applicables au Conseil d'administration³³. Sur le plan formel, le CLS a pour mandat d'examiner, en vue de faire des recommandations au Conseil d'administration, si, et dans quelle mesure, le plaignant a présenté des preuves suffisantes pour justifier un examen par le Conseil d'administration, ou une saisine de la Commission d'investigation et de

³¹ BIT: *Les règles du jeu*, op. cit., p. 109.

³² Paragraphe 14 de la procédure pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale. Voir également BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, paragr. 6.

³³ Documents GB.306/LILS/1, paragr. 8 et GB.306/10/1(Rev.), paragr. 4.

conciliation³⁴. Le CLS peut examiner les plaintes même si le pays concerné n'a pas ratifié les conventions applicables. Une plainte peut être déposée par une organisation d'employeurs ou de travailleurs contre un Etat Membre. Le CLS est un comité permanent du Conseil d'administration, composé d'un président indépendant et de trois représentants et leurs suppléants de chacun des trois groupes (gouvernements, employeurs et travailleurs), siégeant tous à titre personnel. Le CLS n'a pas pour mandat de formuler des conclusions générales relatives à la situation des syndicats ou des employeurs dans un pays donné sur la base de vagues généralités, mais d'évaluer des allégations précises concernant le respect des principes de la liberté syndicale³⁵. La procédure du CLS n'a pas pour objet de critiquer les gouvernements, mais plutôt d'engager un dialogue tripartite constructif afin de promouvoir le respect des droits des organisations de travailleurs et d'employeurs dans la loi et la pratique³⁶.

31. Certaines conditions de recevabilité doivent être remplies. Le plaignant doit indiquer clairement qu'il entend déposer plainte auprès du CLS; la plainte doit émaner d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs; elle doit être formulée par écrit et signée par le représentant d'un organisme habilité à présenter une plainte³⁷. Les organisations non gouvernementales disposant du statut consultatif auprès de l'OIT ont également le droit de présenter des plaintes³⁸. Sur le fond, les allégations contenues dans la plainte ne doivent pas être de nature purement politique; elles doivent être formulées clairement et dûment étayées par des preuves. Il n'est pas nécessaire d'avoir épuisé toutes les voies de recours à l'échelle nationale, mais le CLS tient compte du fait qu'une affaire soit en instance devant une juridiction nationale³⁹.
32. Si le CLS décide qu'un cas est recevable, il demande au gouvernement concerné de répondre aux allégations. Une fois la réponse examinée, il analyse les positions des parties et formule des recommandations sur les moyens de remédier à la situation faisant l'objet de la plainte⁴⁰. Si le CLS conclut qu'il y a eu violation des principes de la liberté syndicale, il demande au gouvernement concerné de faire rapport sur la mise en œuvre de

³⁴ D. Tajzman et K. Curtis: *Guide pratique de la liberté syndicale: Normes, principes et procédures de l'Organisation internationale du Travail* (Genève, BIT, 2000), p. 61.

³⁵ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, annexe, paragr. 16.

³⁶ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, paragr. 4. Le système de contrôle tire sa légitimité et son autorité de la stabilité et de la cohérence de ses décisions. C'est ce qui a motivé l'adoption en 1970 d'une résolution de la Conférence préconisant la publication d'un recueil de décisions du CLS; voir résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, adoptée le 25 juin 1970, CIT, 54^e session, Genève, 1970, paragr. 11.

³⁷ D. Tajzman et K. Curtis, *op. cit.*, p. 63. Voir les paragraphes 31 et 40 à 42 des procédures spéciales pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale.

³⁸ Les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès de l'OIT sont: l'Alliance coopérative internationale, l'Organisation internationale des employeurs, la Confédération internationale des syndicats, l'Organisation de l'Unité syndicale africaine, Business Africa et la Fédération syndicale mondiale.

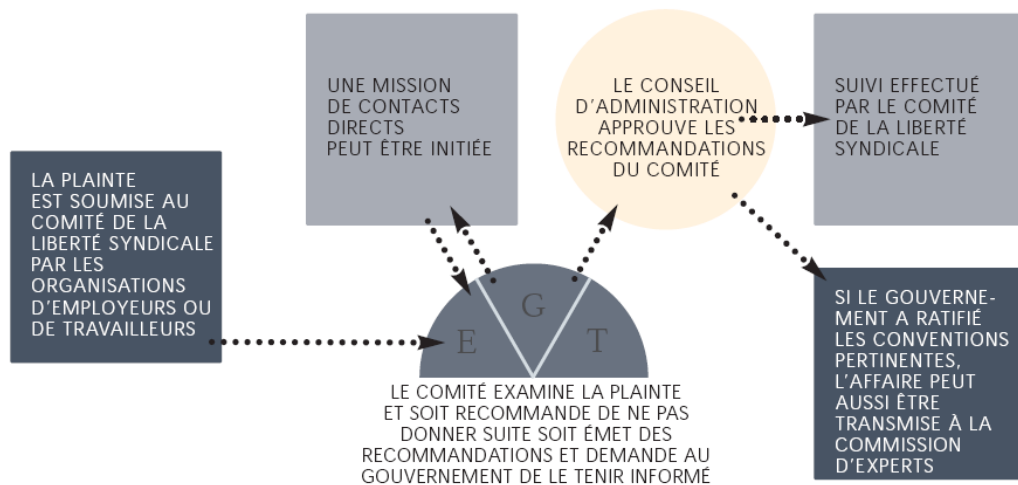
³⁹ *Ibid.*, p. 65. Voir les paragraphes 28 à 30 des procédures spéciales pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale.

⁴⁰ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 110.

ces recommandations. Lorsque l'Etat Membre concerné a ratifié la convention applicable, le CLS peut renvoyer les aspects juridiques du cas à la commission d'experts.

33. Lorsqu'il a terminé l'examen d'un cas, le CLS transmet son rapport au Conseil d'administration pour adoption. Dans ses conclusions, il peut: indiquer que l'affaire n'appelle pas un examen plus approfondi; formuler des conclusions et recommandations provisoires, ou définitives; et demander à être tenu informé de certains faits ⁴¹. A divers stades de la procédure, le CLS peut lancer un appel urgent au gouvernement concerné, ou lui adresser d'autres demandes spéciales. Il peut également mettre en place une mission de contacts directs pendant le processus d'examen, ou après celui-ci; un représentant du Directeur général se rend alors dans le pays concerné afin d'établir les faits ⁴². Ces missions permettent de discuter directement des questions en litige avec les représentants du gouvernement et les partenaires sociaux. Le CLS se réunit trois fois par an, durant la semaine qui précède les sessions du Conseil d'administration. Il a examiné plus de 3 100 cas depuis sa création ⁴³.

Figure 4. La procédure en matière de liberté syndicale ⁴⁴



Obligations de rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations

34. En vertu de l'article 19 de la Constitution, les Etats Membres sont tenus de rendre compte à intervalles réguliers, à la demande du Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et de leur pratique, en précisant dans quelle mesure ils ont donné ou se proposent de donner suite aux dispositions des conventions non ratifiées. L'objectif de cette disposition est de suivre l'évolution dans tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié une convention. Les rapports communiqués au titre de l'article 19 servent de base à l'étude d'ensemble publiée chaque année par la CEACR. Ces études, portant sur un sujet choisi par le Conseil d'administration, sont essentiellement fondées sur les informations

⁴¹ D. Tajgman et K. Curtis, *op. cit.*, p. 70.

⁴² *Ibid.*, p. 68.

⁴³ Voir également: E. Gravel, I. Duplessis et B. Gernigon: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, BIT, 2001).

⁴⁴ BIT: *Les règles du jeu*, *op. cit.*, p. 111.

et rapports envoyés par les Etats Membres ainsi que par les organisations d'employeurs et de travailleurs. En outre, une procédure spéciale de suivi a été mise en œuvre lors de l'adoption de la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail; elle dispose que les Etats Membres sont tenus de faire rapport annuellement sur les modifications apportées à leur législation et leur pratique concernant les conventions fondamentales non ratifiées ⁴⁵. Les rapports présentés au titre de l'article 19 permettent d'identifier les obstacles à la ratification des conventions, ou les sujets pour lesquels l'assistance technique du BIT serait nécessaire ⁴⁶.

Assistance technique

35. L'OIT appuie également les organes de contrôle par ses activités d'assistance technique. Pour ce faire, des fonctionnaires du BIT ou d'autres experts aident les pays à surmonter les difficultés d'ordre juridique ou concret, afin de mettre leur législation et leur pratique en conformité avec les instruments ratifiés ⁴⁷. Le Bureau peut offrir divers types d'aide: facilitation du dialogue social ou des processus de règlement des différends; services juridiques consultatifs (il peut, par exemple, analyser les projets de loi et donner son avis à cet égard, fournir un avis informel sur certaines questions juridiques); missions de contacts directs; missions tripartites; ou visites consultatives ⁴⁸. L'assistance fournie par le Bureau est tributaire de la volonté politique des pays pour résoudre les problèmes, de considérations budgétaires et du caractère particulier de la demande ⁴⁹. L'assistance technique est un élément important du contrôle effectif de l'application des normes internationales du travail.

b) Création et évolution du système de contrôle

36. Cette section traite de l'évolution du système de contrôle au fil des ans, afin de permettre une analyse plus approfondie de l'articulation actuelle des organes et procédures de contrôle. Dans un premier temps, nous décrirons globalement la création et l'évolution du mandat et du fonctionnement du système de contrôle régulier, à savoir la CEACR et la Commission de la Conférence. Nous examinerons ensuite dans des sections distinctes comment les procédures spéciales – le CLS, les procédures de réclamation et de plainte – ont été mises en place et ont évolué.

Evolution de la CEACR et de la Commission de la Conférence

37. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et la Commission de l'application des normes de la Conférence (Commission

⁴⁵ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86^e session, Genève, 18 juin 1998, annexe, partie II, section B.

⁴⁶ D. Tajgman et K. Curtis, *op. cit.*, p. 55

⁴⁷ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/technical-assistance-and-training/lang--fr/index.htm>.

⁴⁸ D. Tajgman et K. Curtis, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁹ *Ibid.*

de la Conférence) ont été établies afin d'exercer leurs responsabilités de contrôle dans un esprit de «supervision mutuelle», né des délibérations qui ont mené à la création de l'OIT en 1919⁵⁰. Ce concept est basé sur le postulat selon lequel il est possible d'éviter la concurrence déloyale entre les pays si les Membres de l'OIT sont tous liés par les mêmes conventions ratifiées. La Commission de la législation internationale du travail, qui a rédigé le chapitre sur le travail du Traité de Versailles, a également souligné que la procédure de contrôle a été «... soigneusement élaborée en vue d'éviter l'application de sanctions, excepté en dernier lieu, lorsqu'un Etat s'est refusé d'une manière flagrante et persistante à remplir les obligations que lui impose une convention»⁵¹. Le mécanisme de contrôle était donc fondé sur la persuasion et les débats, plutôt que sur des sanctions ou d'autres types de mesures. L'article 22 de la Constitution est le fondement du système régulier de «supervision mutuelle»⁵². Il se lit comme suit:

Article 22

Rapports annuels sur les conventions ratifiées

Chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier.

38. Ce cadre constitutionnel permettait aux Etats Membres d'échanger des informations, et les procédures (spéciales) de réclamation et de plainte – initialement prévues aux articles 409 et 411 de la Partie XIII du Traité de Versailles – pouvaient être invoquées lorsqu'un de ces Etats ne donnait pas effet aux dispositions des conventions ratifiées⁵³. A l'origine, le Directeur général était censé s'appuyer sur le résumé des rapports pour prendre éventuellement d'autres mesures, mais cela ne s'est pas produit dans la pratique. Par conséquent, la CEACR et la Commission de la Conférence constituaient les seuls mécanismes efficaces de supervision de l'application des conventions ratifiées.

1926-1939

39. En 1926, la Conférence internationale du Travail a établi la Commission de la Conférence et demandé au Conseil d'administration de constituer une commission (la CEACR actuelle), dont le mandat serait défini dans le rapport de la Commission chargée d'examiner les rapports annuels en vertu de l'article 408 du traité de Versailles⁵⁴. Cette dernière a indiqué que la CEACR ne devrait pas assumer de fonctions d'ordre judiciaire et qu'elle ne serait pas compétente pour donner des interprétations des dispositions des conventions; selon elle, le rôle de la CEACR consisterait à prendre connaissance des rapports, vérifier qu'ils soient satisfaisants, attirer l'attention sur les interprétations

⁵⁰ *Consultations tripartites informelles (19-20 fév. 2013). Suivi des questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes de la 101^e session (juin 2012) de la Conférence internationale du Travail*. Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (19-20 fév. 2013), paragr. 7-9.

⁵¹ BIT: *Bulletin officiel*, vol. 1, avril 1919-août 1920, p. 270.

⁵² A l'origine, article 408 de la Partie XIII du Traité de Versailles, 1919.

⁵³ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 8.

⁵⁴ *Ibid.*, paragr. 10.

divergentes des conventions et présenter un rapport technique au Directeur général, qui le transmettrait à la Conférence ⁵⁵.

40. A sa première session, la CEACR a reçu 180 rapports, dont 70 ont donné lieu à des «observations». La Commission de la Conférence a déclaré que le rapport produit en 1928 par la CEACR avait été utile, et le Conseil d'administration a décidé de proroger le mandat de la CEACR pour une autre année, qu'elle a tacitement reconduit annuellement par la suite ⁵⁶.
41. Durant cette première période (1926-1939), la CEACR était composée de huit membres, dont le nombre fut porté à 13 en 1939. Sa charge de travail a également augmenté, passant de 180 rapports en 1928 à 600 en 1939. Ses méthodes de travail ont évolué grâce à son interaction avec le Conseil d'administration et la Commission de la Conférence. Elle a aussi commencé à traiter directement avec les gouvernements des Etats Membres, établissant progressivement un dialogue avec eux ⁵⁷.
42. S'agissant de la relation entre la Commission de la Conférence et la CEACR durant cette première période, les débats de la Commission de la Conférence portaient principalement sur les questions de principe découlant du rapport de la CEACR, mais elle conservait la possibilité d'examiner les rapports que la CEACR n'avait pas pu analyser parce qu'ils étaient arrivés tardivement. Par conséquent, bien que l'examen des rapports des Etats Membres relevât principalement du mandat de la CEACR, la Commission de la Conférence a adopté des méthodes de travail permettant à ces Etats de présenter certaines explications oralement ou par écrit ⁵⁸.
43. Afin d'inciter les Etats Membres à soumettre leurs rapports en temps utile, la Commission de la Conférence a déclaré dans son rapport de 1939 que ce processus de double examen mettait les Etats Membres sur un pied d'égalité pour le contrôle de l'application des conventions ratifiées. Elle a ajouté que l'examen des rapports effectué par la CEACR et elle-même différerait à certains égards: la CEACR est composée d'experts indépendants, et son contrôle se limite généralement à l'examen attentif de la documentation qui lui est soumise par les gouvernements intéressés. Par contre, la Commission de la Conférence est un organe tripartite composé de représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs, et il lui est plus facile d'aller au-delà de la simple question de la conformité et de contrôler, dans la mesure du possible, l'application pratique courante des conventions dont il s'agit ⁵⁹. Selon la Commission de la Conférence, «Dans ce système de révision et de contrôle mutuel, le travail préparatoire accompli par les experts tient une place d'importance primordiale ⁶⁰.»

⁵⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, annexe V, rapport de la Commission de l'article 408, CIT, 8^e session, 1926, pp. 402-408. Le Directeur général était simplement appelé «Directeur» à l'origine de l'OIT.

⁵⁶ BIT: Conseil d'administration, procès-verbaux de la 30^e session, janv. 1926, p. 56.

⁵⁷ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 16.

⁵⁸ *Ibid.*, paragr. 19.

⁵⁹ BIT: *Compte rendu des travaux*, annexe V, CIT, 25^e session, 1939, p. 414.

⁶⁰ *Ibid.*

44. Durant la deuxième période (de 1944 à 1961 environ) la CEACR et la Commission de la Conférence ont vu leur rôle de contrôle s'élargir⁶¹. Après la seconde guerre mondiale, l'OIT a réexaminé son système d'élaboration des normes par le biais d'une analyse du fonctionnement du système de contrôle⁶². A sa 26^e session, la Conférence a discuté d'un rapport préparatoire et conclu que, si le système en vigueur offrait une image relativement fiable de la conformité des législations nationales avec les normes internationales du travail, en revanche, il ne permettait pas réellement de savoir dans quelle mesure ces lois étaient effectivement appliquées⁶³. Cette constatation a conduit à un élargissement du mandat de la Commission de la Conférence et de la CEACR, en lien avec l'amendement constitutionnel de 1946 prévoyant un élargissement du système d'information et des rapports devant être fournis par les Etats Membres⁶⁴.
45. L'amendement constitutionnel a notablement modifié les dispositions des articles 19 et 22 concernant l'obligation faite aux gouvernements: de présenter des rapports sur les mesures prises pour soumettre les instruments nouvellement adoptés aux autorités nationales compétentes; de soumettre, à la demande du Conseil d'administration, des informations sur les conventions non ratifiées et les recommandations; et de communiquer leurs rapports aux organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs⁶⁵.
46. En raison de sa charge de travail croissante, la composition de la CEACR est passée à 17 membres et ses sessions ont été portées à une semaine et demie en moyenne. Durant cette période, le dialogue entre les gouvernements a été renforcé, et «l'assistance technique» a été mentionnée pour la première fois⁶⁶.
47. La Commission de la Conférence a souligné que le mécanisme de «double examen» était indispensable au bon fonctionnement du système de contrôle et a appuyé à plusieurs reprises les demandes de renforcement de la CEACR. En outre, la CEACR et la Commission de la Conférence ont indiqué aux gouvernements qu'ils devaient s'acquitter de leur nouvelle obligation, à savoir fournir des copies de leurs rapports aux organisations

⁶¹ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 21-41.

⁶² *Ibid.*, paragr. 21.

⁶³ BIT: Politique, programme et statut de l'OIT pour l'avenir, rapport I, CIT, 26^e session, 1944, p. 100.

⁶⁴ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 26-29.

⁶⁵ Document GB.301/LILS/6(Rev.): Amélioration des activités normatives de l'OIT: phase initiale d'exécution du plan d'action intérimaire destiné à accroître l'impact du système normatif, Genève, BIT, mars 2008, paragr. 46.

⁶⁶ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 32-34.

représentatives d'employeurs et de travailleurs. En 1953, la CEACR a pris note des premières observations formulées par des organisations de travailleurs ⁶⁷.

48. A partir du milieu des années cinquante, le Conseil d'administration a cessé de commenter le rapport de la CEACR, se limitant à en prendre note. En 1950, se fondant sur l'amendement constitutionnel de 1946 et sur la décision prise en 1948 par le Conseil d'administration, la CEACR a examiné ses premiers rapports sur les conventions non ratifiées ⁶⁸. La procédure d'examen des rapports sur les conventions non ratifiées s'est renforcée au cours des années cinquante; en 1955, le Conseil d'administration a approuvé une proposition disposant que la CEACR devrait, outre l'examen technique de l'application des conventions, mener une étude sur des questions générales, par exemple l'application de certaines conventions et recommandations par tous les gouvernements. Ces documents (les «études d'ensemble») portant sur des conventions et recommandations choisies en vertu de l'article 19 de la Constitution visent à renforcer les travaux de la Commission de la Conférence. Depuis 1956, la Commission de la Conférence a toujours discuté des études d'ensemble réalisées par la CEACR ⁶⁹. Une procédure spéciale sur la liberté syndicale – décrite ci-après dans une section distincte – a été mise sur pied en 1950 et 1951.

1962-1989

49. Cette troisième phase de l'évolution du système de contrôle (1962-1989) a été marquée par une diversification accrue du système de contrôle ⁷⁰. L'OIT a commencé à se concentrer davantage sur l'aide qu'elle pourrait apporter aux nouveaux Etats Membres, dont le nombre avait augmenté en raison de l'accession de nombreux pays à l'indépendance. Le tripartisme s'est renforcé sous l'influence de plusieurs facteurs: participation accrue des organisations d'employeurs et de travailleurs, adoption de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et montée en puissance du mouvement syndical international ⁷¹.
50. Le mandat de la CEACR n'a pas été modifié, mais ses fonctions se sont élargies et l'impartialité des organes de contrôle s'est renforcée. L'OIT a collaboré à la supervision de l'application de normes communes avec d'autres organismes internationaux. La CEACR a commencé à examiner les rapports sur le Code européen de sécurité sociale et certains rapports d'Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, jusqu'à la création du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1985 ⁷².

⁶⁷ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 37.

⁶⁸ Consultations tripartites informelles concernant le suivi des discussions de la Commission de la Conférence sur l'application des normes (19 sept. 2012). *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, paragr. 51-54.

⁶⁹ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 41.

⁷⁰ *Ibid.*, paragr. 42-62.

⁷¹ *Ibid.*, paragr. 42-43.

⁷² *Ibid.*, paragr. 47.

-
- 51.** Durant cette période, la compétence et le fonctionnement de la CEACR ont fait l'objet de nombreux débats, certains reprochant à celle-ci de ne pas avoir un règlement intérieur en bonne et due forme et de se comporter en quelque sorte comme un organe judiciaire déguisé ⁷³. La majorité des mandants tripartites ont réfuté ce point de vue, estimant que la CEACR avait bien fonctionné sans règles formelles de procédure ⁷⁴. Ils ont exprimé «leur confiance dans l'impartialité, l'objectivité et l'intégrité de la CEACR, un organe quasi judiciaire dont la compétence professionnelle ne fait aucun doute [...] L'objectivité ne peut être garantie par des règles de procédure, mais dépend des qualités personnelles des membres de la commission ⁷⁵.»
- 52.** En 1979, la CEACR a atteint son effectif actuel de 20 membres, et la question de sa représentation géographique a acquis plus d'importance ⁷⁶. Elle a modifié plusieurs fois ses méthodes de travail, indiquant par exemple en 1963 – appuyée en cela par la Commission de la Conférence – qu'elle examinerait dorénavant l'application des conventions ratifiées dans la pratique et leur transposition en droit interne ⁷⁷. Un an plus tard, elle a commencé à mentionner les cas de progrès dans son rapport et, en 1968, elle a introduit la procédure de contacts directs ⁷⁸.
- 53.** A partir de 1970, la CEACR a commencé à porter une attention particulière à l'obligation faite aux Etats Membres, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de communiquer leurs rapports et d'autres informations aux organisations professionnelles représentatives d'employeurs et de travailleurs, afin de promouvoir leur participation ⁷⁹. En 1973, elle a relevé l'augmentation du nombre de commentaires provenant de ces organisations, à savoir 30 par rapport à sept l'année précédente. La plupart de ces commentaires étaient joints au rapport des gouvernements, mais d'autres ont été envoyés directement au BIT ⁸⁰. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont pris l'habitude de présenter des observations à la CEACR durant cette période: leur nombre a augmenté régulièrement, atteignant 149 en 1985.

⁷³ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 48-49. Voir également paragr. 50. Dans un mémoire de 1983, les pays socialistes ont déclaré que la composition, les critères et les méthodes des organes de contrôle ne reflétaient pas la nouvelle composition de l'Organisation ni la situation de l'époque. A leur avis, les procédures de l'OIT étaient détournées de leur objet à des fins politiques, principalement pour critiquer les pays socialistes et les pays en développement.

⁷⁴ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 49.

⁷⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, annexe V, CIT, 47^e session, 1963, paragr. 10.

⁷⁶ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 51.

⁷⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, annexe V, *op. cit.*, paragr. 5.

⁷⁸ BIT: Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013) paragr. 54-55. A l'occasion des missions de contacts directs, les responsables du BIT discutent avec les responsables gouvernementaux des problèmes que pose l'application des normes et recherchent avec eux des solutions. Ces missions peuvent être organisées selon différentes modalités: mission sur place, mission de contacts directs, mission de haut niveau et mission tripartite de haut niveau.

⁷⁹ *Ibid.*, paragr. 56.

⁸⁰ *Ibid.*, paragr. 58.

54. L'examen des activités normatives s'est élargi durant les dernières décennies afin de mieux prendre en compte le contexte de la mondialisation. Entre 1994 et 2005, le Conseil d'administration et la Conférence ont discuté pratiquement tous les aspects du système normatif de l'OIT⁸¹. Les débats sur les valeurs et objectifs fondamentaux de l'Organisation – semblables à ceux qui s'étaient tenus dans les premières années de l'Organisation et les années précédant la seconde guerre mondiale – ont conduit à l'adoption de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail en 1998, et de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable en 2008⁸².
55. Le mandat de la CEACR n'a pas été modifié durant cette période, mais le Conseil d'administration a chargé celle-ci d'intervenir dans les cas où une réclamation jugée recevable concernait des faits et allégations similaires à ceux d'une réclamation antérieure⁸³. La composition de la CEACR est restée inchangée mais, en 2002, ses 20 membres ont pris l'initiative de limiter leur mandat à quinze ans. En 1996, les dates des sessions de la commission ont été déplacées de février-mars à novembre-décembre.
56. En 2001, la CEACR s'est dotée d'un sous-comité chargé de réfléchir à ses méthodes de travail, et ces méthodes ont été discutées en plénière lors des sessions de 2005 et 2006. Cette réflexion a été lancée à la suite de discussions au sein du Conseil d'administration et aussi parce que la commission souhaitait s'acquitter plus efficacement de sa charge de travail. Le nombre de commentaires étant passé à plus d'un millier⁸⁴.
57. Cette dernière période a été témoin d'une coordination et d'une interaction accrues entre la CEACR et la Commission de la Conférence, mais elle a également été marquée par les divergences qui se sont fait jour quant au rôle de la CEACR sur les questions d'interprétation et à la répartition des fonctions entre les deux organes⁸⁵. Ces débats, notamment ceux de 1994, préfiguraient les difficultés qui ont surgi en 2012, pratiquement sur les mêmes sujets. Durant cette période, le Conseil d'administration a commencé à traiter plus souvent du fonctionnement de la CEACR en raison de plusieurs facteurs: mise en place d'une nouvelle procédure de rapport dans le cadre de la Déclaration sur la justice sociale; rationalisation de la procédure régulière de rapports; et renouvellement plus rapide des membres de la CEACR⁸⁶.

⁸¹ BIT: Pour un aperçu complet des activités normatives de l'OIT de 1994 à 2004, voir document GB.292/LILS/7: Amélioration des activités normatives de l'OIT: rapport sur la mise en œuvre, Genève, mars 2005.

⁸² Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 64.

⁸³ *Ibid.*, paragr. 65.

⁸⁴ *Ibid.*, paragr. 69-71.

⁸⁵ *Ibid.*, paragr. 72-74.

⁸⁶ *Ibid.*, paragr. 74.

Procédure spéciale en matière de liberté syndicale

- 58.** La CEACR et la Commission de la Conférence fonctionnent pratiquement depuis la création de l'OIT, mais un autre volet important du système de contrôle s'est mis en place à partir de 1950. Suite à l'adoption 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, une procédure spéciale a été instituée pour l'examen des allégations relatives à la violation des droits syndicaux, avec le soutien du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) ⁸⁷.
- 59.** Un nouvel organe de contrôle a été établi – la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale – et il a été convenu que l'ECOSOC transmettrait les allégations de violations des droits syndicaux au Conseil d'administration. Cette nouvelle procédure visait à assurer que les allégations de violations des droits des organisations de travailleurs et d'employeurs font l'objet d'une enquête impartiale et rigoureuse sur les questions de fait soulevées dans les plaintes ⁸⁸.
- 60.** Etant donné que le principe de la liberté syndicale est inscrit dans la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie et compte tenu de l'importance qu'il revêt du fait de la nature tripartite de l'Organisation, ces allégations pouvaient viser tous les Etats Membres, qu'ils aient ou non ratifié les conventions en cause. Toutefois, aucun cas ne pouvait être soumis à la Commission d'investigation et de conciliation sans le consentement du gouvernement concerné. Cette nouvelle procédure n'avait pas vocation à remplacer les procédures constitutionnelles existantes de réclamation et de plainte ⁸⁹.
- 61.** En 1951, le Conseil d'administration a établi le comité de la liberté syndicale (CLS). A l'origine, ce dernier était censé examiner les plaintes afin de déterminer si les allégations justifiaient un examen plus approfondi par le Conseil d'administration et pour obtenir le consentement du gouvernement concerné au cas où un renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation serait justifié. Or comme ce consentement n'est pas nécessaire pour soumettre l'examen d'allégations au CLS, celui-ci est rapidement devenu l'organe principal pour l'examen des allégations de violations de la liberté syndicale ⁹⁰. Il y a à cela plusieurs raisons, principalement la difficulté d'obtenir le consentement du gouvernement concerné et le caractère officiel de la procédure de la Commission d'investigation et de conciliation. En outre, la procédure du CLS a beaucoup évolué, contribuant au fil du temps à l'élargissement de son mandat.
- 62.** Ces changements procéduraux et le mandat du comité ont été discutés à plusieurs reprises ⁹¹. A sa session de 1952, le comité a jugé souhaitable d'établir une procédure plus

⁸⁷ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 47.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Consultations tripartites informelles concernant le suivi des discussions de la Commission de l'application des normes de la Conférence (19 sept. 2012). *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, paragr. 68.

⁹⁰ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 48.

⁹¹ BIT: Document sur la procédure d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux, mars 2002. Sixième rapport du Comité de la liberté syndicale figurant dans le septième rapport de l'OIT aux Nations Unies, annexe V, rapports du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, paragr. 25. Voir également document GB.306/10/1(Rev.), paragr. 4.

simple et plus rapide pour traiter les plaintes insuffisamment étayées ⁹². Dans son neuvième rapport, il a proposé plusieurs modifications à la procédure concernant la présentation de plaintes, les réponses des gouvernements, l'audition des parties et la forme de ses recommandations ⁹³. En 1958, il a proposé d'autres améliorations visant à renforcer son impartialité, à prévenir les abus de procédures et à opérer une distinction entre les cas urgents et les autres ⁹⁴. En 1969, il a formulé une autre série de propositions concernant les plaignants, la recevabilité des plaintes et des mesures visant à accélérer la procédure ⁹⁵. En 1977, il a adopté deux mesures concernant les contacts avec les gouvernements et la procédure de contacts directs, afin d'accroître son impact ⁹⁶. En 1979, le Conseil d'administration a adopté un certain nombre de propositions formulées par le comité concernant l'audition des parties, les missions de contacts directs, les relations avec les plaignants et les gouvernements, et visant à améliorer son efficacité ⁹⁷.

63. La procédure du CLS a été régulièrement adaptée et améliorée depuis sa création. Comme on l'a déjà mentionné, il a examiné plus de 3 100 plaintes, comparativement à six cas pour la Commission d'investigation et de conciliation ⁹⁸.

Réclamations au titre de l'article 24; plaintes au titre de l'article 26

64. Le Conseil d'administration a discuté à plusieurs reprises du fonctionnement des procédures de réclamation (art. 24 et 25 de la Constitution) et de plainte (art. 26 à 29 et 30 à 34 de la Constitution) ⁹⁹. Le recours accru à ces procédures au fil des ans a soulevé certaines questions concernant leur efficacité et leur spécificité, et leur cohérence avec les autres mécanismes de contrôle. Plusieurs ajustements y ont été apportés au fil du temps.
65. Le texte initial de la procédure de réclamation figure aux articles 409 et 410 du Traité de Versailles. La présentation des premières réclamations, en 1924 et 1931, a soulevé un certain nombre de questions pratiques d'ordre procédural. Afin de préserver à la fois les droits des organisations professionnelles et la liberté d'action du Conseil d'administration, ce dernier a adopté en 1932 un Règlement prévoyant l'établissement d'un comité tripartite,

⁹² BIT: Sixième rapport du Comité de la liberté syndicale figurant dans le septième rapport de l'OIT aux Nations Unies, annexe V, rapports du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, paragr. 24.

⁹³ BIT: Document sur la procédure d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux, *op. cit.*, paragr. 7-13.

⁹⁴ BIT: *Bulletin officiel*, vol. XLIII, 1960, n° 3, 29^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 8-12.

⁹⁵ BIT: Document sur la procédure d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux, *op. cit.*, paragr. 21.

⁹⁶ *Ibid.*, paragr. 29.

⁹⁷ *Ibid.*, paragr. 32-39.

⁹⁸ Consultations tripartites informelles concernant le suivi des discussions de la Commission de la Conférence sur l'application des normes (19 sept. 2012). *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, paragr. 69.

⁹⁹ Pour les deux procédures, voir document GB.288/LILS/1. Pour les débats concernant spécifiquement la procédure de réclamation, voir documents GB.271/LILS/3; GB.273/LILS/1; GB.277/LILS/1; et GB.291/LILS/1.

chargé d'examiner les réclamations ¹⁰⁰. Initialement, le comité tripartite avait compétence tant sur les questions de recevabilité que sur le fond des réclamations, mais les choses ont changé par la suite; le Conseil d'administration tranche maintenant les questions de recevabilité ¹⁰¹. La dernière modification en date du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations remonte à 2004 ¹⁰².

66. Le texte initial de la procédure de plainte figure aux articles 411 à 420 du Traité de Versailles; il réserve aux seuls Etats Membres le droit de déposer une plainte et prévoit l'établissement de commissions tripartites pour les examiner ¹⁰³. La procédure a été sensiblement modifiée en 1946 avec l'adoption des articles 26 à 34 de la Constitution. Comme il est expliqué ci-dessus, une plainte peut être déposée par un Etat Membre pour non-respect d'une convention ratifiée par un autre Etat Membre, à condition que tous deux l'aient ratifiée ¹⁰⁴. La même procédure peut être engagée par le Conseil d'administration soit d'office, soit suite à la plainte d'un délégué à la Conférence. Le Conseil d'administration peut ensuite nommer une Commission d'enquête pour examiner la plainte, mais il ne le fait qu'occasionnellement ¹⁰⁵. En outre, la mention des mesures d'ordre économique a été remplacée par une disposition permettant au Conseil d'administration de recommander à la Conférence «telle mesure qui lui paraîtra opportune» pour assurer la mise en conformité avec la convention concernée ¹⁰⁶.
67. Avant les années soixante, la supervision de l'application des conventions ratifiées s'effectuait pour l'essentiel dans le cadre du processus de contrôle régulier; toutefois, à partir de cette période, les procédures de plainte et de réclamation ont été plus fréquemment employées. La première plainte a été déposée en 1961, menant à l'établissement de la première commission d'enquête ¹⁰⁷. La diversification des procédures de contrôle appliquées après les années soixante a démontré la complémentarité du système ¹⁰⁸.
68. Certaines préoccupations soulevées durant les années soixante sont récemment revenues à l'avant-scène, notamment celles concernant l'incidence des procédures spéciales sur la

¹⁰⁰ Consultations tripartites informelles concernant le suivi des discussions de la Commission de la Conférence sur l'application des normes (19 sept. 2012). *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, paragr. 62.

¹⁰¹ *Ibid.*, paragr. 64.

¹⁰² Document GB.288/LILS/1, paragr. 20.

¹⁰³ *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique*, *op. cit.*, paragr. 65.

¹⁰⁴ L'article 26, paragraphe 4, de la Constitution accorde le même droit au Conseil d'administration ou aux délégués à la Conférence internationale du Travail.

¹⁰⁵ Document GB.288/LILS/1: Amélioration des activités normatives de l'OIT – art. 19, 24 et 26 de la Constitution, paragr. 33.

¹⁰⁶ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 27.

¹⁰⁷ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 51. Voir également, Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR (19-20 fév. 2013), paragr. 9: «[...] on a privilégié l'examen des rapports annuels, de manière à rendre inutile le recours aux autres procédures constitutionnelles (réclamations et plaintes)».

¹⁰⁸ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la CEACR, *op. cit.*, paragr. 44.

procédure régulière, le chevauchement des procédures et la charge de travail croissante de toutes les composantes du système de contrôle. Compte tenu de ce contexte, il a été suggéré que les efforts d'amélioration de la cohérence et de l'efficacité du système de contrôle devaient prendre en compte l'équilibre et l'interaction entre ses divers organes ¹⁰⁹. La section qui suit expose le statut actuel des divers volets du système de contrôle afin d'en décrire clairement les aspects procéduraux.

**c) Configuration actuelle du système de contrôle:
aspects procéduraux et interaction**

- 69.** Les diverses procédures de contrôle servent un objectif commun: le respect effectif des normes internationales du travail, et notamment des conventions ratifiées, évalué à la lumière des mesures prises par les Membres pour mettre en application les dispositions des conventions. L'interaction entre les mécanismes de contrôle concerne donc des obligations que les Etats Membres de l'OIT acceptent librement en ratifiant les conventions ¹¹⁰.
- 70.** La section ci-après présente les divers mécanismes de contrôle sous la forme d'un tableau récapitulatif ¹¹¹. Les différentes sections (colonne de gauche) concernent les aspects suivants: *a)* fondement juridique, constitutionnel ou autre; *b)* procédure; *c)* nature et mandat; *d)* composition; *e)* informations prises en compte; *f)* statut des rapports; et *g)* résultats de chaque procédure ou organe de contrôle. Ce tableau offre un aperçu concis, comparatif et global du système de contrôle dans son ensemble. Les paragraphes qui suivent traitent de l'interaction entre les diverses procédures de contrôle.

¹⁰⁹ Document GB.301/LILS/6(Rev.), *op. cit.*, paragr. 39-79.

¹¹⁰ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 57.

¹¹¹ Ce tableau est pratiquement le même que celui qui figure dans le document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 54.

Procédure régulière		Procédures spéciales	
Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées
Dispositions constitutionnelles			
Autres dispositions			
Articles 22 et 23	i) Résolution de la Conférence, 1926; ii) article 7 du Règlement de la Conférence; iii) décisions du Conseil d'administration; iv) décisions des organes de contrôle à propos de leurs méthodes de travail et de leurs procédures.	Articles 24 et 25	Principe de la liberté syndicale énoncé dans le Préambule de la Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie
Déclenchement de la procédure			
Rapports transmis par les Membres (art. 22), conformément au formulaire et au cycle de rapports établis par le Conseil d'administration sur les mesures prises pour mettre à exécution les conventions ratifiées (et commentaires d'organisations d'employeurs et de travailleurs (art. 23)). En 2015, 2 336 rapports sur l'application de conventions ratifiées étaient demandés aux gouvernements en vertu des articles 22 et 35 de la Constitution de l'OIT. La commission d'experts en a reçu 1 628, ce qui représente 69,7 pour cent des rapports demandés.		Le Conseil d'administration a laissé à l'organe de contrôle compétent le soin de déterminer la procédure. Pas de règlement intérieur en bonne et due forme; la procédure a été mise au point et a évolué dans la pratique. Règlement relatif à la procédure de réclamation, adopté par le Conseil d'administration (dernière modification lors de la 291^e session, nov. 2004).	i) Dispositions adoptées d'un commun accord par le Conseil d'administration et le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) en janvier et février 1950; ii) décisions du Conseil d'administration; iii) décisions des organes de contrôle eux-mêmes. (Voir également: Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, BIT, Genève, 2011)
		Réclamation d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs alléguant qu'un Membre n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention ratifiée. 168 réclamations ont été déposées à ce jour.	i) Déclenchement de la procédure: Plaintes contre un Etat Membre de l'OIT dont est saisi le Bureau, déposées soit directement ou par l'intermédiaire de l'ONU, soit par des organisations de travailleurs ou d'employeurs ou par des gouvernements. Les plaintes peuvent être admises, que le pays ait ou non ratifié les conventions relatives à la liberté syndicale. ii) Déclenchement de la procédure – conditions particulières: Commission d'investigation et de conciliation: – Les plaintes peuvent être déposées contre un Membre de l'ONU qui n'est pas Membre de l'OIT. – Plaintes dont le Conseil d'administration, ou la Conférence, mandatée par sa Commission de vérification des pouvoirs, ou l'ECOSOC, estime qu'elles doivent être renvoyées à l'examen de la Commission d'investigation et de conciliation. – En principe, la commission ne peut pas être saisie d'une plainte sans l'agrément du gouvernement concerné.
		Plainte déposée par un Membre, alléguant qu'un autre Membre n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée. Le Conseil d'administration peut adopter la même procédure d'office ou sur réception d'une plainte d'un délégué à la Conférence. 30 plaintes ont été déposées à ce jour.	Comité de la liberté syndicale: – Renvoi proposé à l'unanimité par la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence et décidé par la Conférence, qui concerne une protestation relative à la composition d'une délégation à la Conférence.

Procédure régulière		Procédures spéciales		
Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale
Organes de contrôles compétents	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) (Résolution de la Conférence de 1926)	Comités tripartites du Conseil d'administration (Règlement relatif à la procédure d'examen des réclamations)	Commissions d'enquête et Conseil d'administration (au moyen notamment de missions de haut niveau) (art. 26, paragr. 3)	Comité de la liberté syndicale (décision du Conseil d'administration – 117 ^e session, 1951)
				Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (décisions du Conseil d'administration – 110 ^e session, 1950, et de l'ECOSOC acceptant les services de l'OIT et de la Commission d'investigation et de conciliation au nom de l'ONU)
Nature et mandat	<i>Organe permanent</i> Examiner les rapports annuels (art. 22) sur les mesures prises pour mettre à exécution les conventions ratifiées. Elaborer un rapport que le Directeur général soumet au Conseil d'administration et à la Conférence (décision du Conseil d'administration – 103 ^e session, 1947).	<i>Organes tripartites ad hoc du Conseil d'administration</i> Examiner une réclamation jugée recevable par le Conseil d'administration. Soumettre au Conseil d'administration un rapport présentant ses conclusions et recommandations quant au fond (art. 3, paragr. 1, et art. 6 du règlement).	<i>Organes ad hoc</i> Procéder à l'examen approfondi d'une plainte dont l'aura saisi le Conseil d'administration. Rédiger un rapport dans lequel seront consignées ses constatations sur tous les points de fait et ses recommandations quant aux mesures à prendre et aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises (art. 28 de la Constitution). Jusqu'à présent, 12 plaintes ont été examinées par une commission d'enquête.	<i>Organe tripartite permanent du Conseil d'administration</i> Examiner les allégations de violation de la liberté syndicale afin d déterminer si telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective. Présenter un rapport au Conseil d'administration (décision du Conseil d'administration, 1951; Recueil de décisions, paragr. 6). Jusqu'en juillet 2015, 3 126 plaintes ont été examinées par le Comité de la liberté syndicale.
				<i>Organe permanent</i> Examiner les allégations de violation de la liberté syndicale. Vérifier les faits en sa qualité d'organe d'investigation. Autorisée à examiner la situation de concert avec le gouvernement intéressé en vue d'obtenir les ajustements nécessaires pour résoudre les difficultés par voie d'accord. Présenter un rapport au Conseil d'administration (décision du Conseil d'administration, 1950). Six plaintes ont été examinées par la Commission d'investigation et de conciliation.

Procédure régulière		Procédures spéciales		
Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant la violation de la liberté syndicale
Organes de contrôle compétents	CEACR	Commission de l'application des normes	Commission d'enquête	Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale
Composition	Les membres sont désignés à titre personnel par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général. Les membres sont désignés en fonction de leurs compétences dans le domaine juridique, de leur impartialité et de leur indépendance.	Les membres gouvernementaux, employeurs et travailleurs de la commission font partie des délégations nationales à la Conférence.	Les membres sont désignés à titre personnel par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général. Les personnes sont choisies pour leur impartialité, leur intégrité et leur réputation.	Les membres sont désignés par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général en raison de leurs compétences et de leur indépendance. Le Conseil d'administration a autorisé les membres de la commission à travailler par groupes de trois à cinq personnes.

Procédure régulière		Procédures spéciales	
Rapports sur l'application des conventions ratifiées		Réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées	Plaintes alléguant le non-respect de conventions ratifiées
Organes de contrôle compétents	CEACR	Comités tripartites	Commissions d'enquête
	Commission de l'application des normes		
Résultat	La CEACR formule ses commentaires individuels dans le cadre d'un dialogue permanent sur l'application des conventions ratifiées en droit et dans la pratique et, si elle le juge opportun, exprime sa «satisfaction» et son «intérêt». La Commission de la Conférence adopte des conclusions relatives à chaque cas individuel. A la lumière de ces commentaires, une assistance technique est fournie par le Bureau, à la demande du gouvernement.	Le Bureau informe les parties des décisions prises par le Conseil d'administration au sujet de la réclamation et notamment de la décision de rendre cette réclamation et la réponse du gouvernement publiques, conformément à l'article 25. Eventuel suivi par la CEACR.	Les gouvernements intéressés doivent signifier au Directeur général, dans un délai de trois mois, s'ils acceptent ou non les recommandations et, dans la négative, s'ils désirent saisir la Cour internationale de Justice. En cas de non-application des recommandations, le Conseil d'administration peut recommander l'adoption de mesures à la Conférence (art. 33). Suivi éventuel par la CEACR.
			Recommandations possibles au Conseil d'administration: i) un examen plus approfondi n'est pas requis; ii) les anomalies doivent être portées à l'attention du gouvernement; le gouvernement peut être invité à prendre des mesures appropriées en vue d'y porter remède et à indiquer la suite donnée; iii) consultation du gouvernement pour obtenir son agrément à un renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation; iv) s'il s'agit d'une convention ratifiée, l'attention de la CEACR est attirée sur les aspects législatifs.
			Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale Le Conseil d'administration peut décider des mesures à prendre pour assurer le suivi des questions examinées par la commission, que la plainte mette en cause un Membre de l'OIT ou un membre de l'ONU qui n'est pas Membre de l'OIT.

-
71. Ces tableaux illustrent les différentes procédures du système de contrôle et indiquent en outre leurs similitudes et différences. Après cet aperçu général du système de contrôle en vigueur, la section suivante analyse l'interdépendance et la cohérence des différentes procédures, ainsi que les interactions qui se produisent dans la pratique parmi les organes.

III. Interaction, fonctionnement et efficacité des mécanismes de contrôle

72. Le système de contrôle présente globalement certaines caractéristiques qui créent des liens et des interactions entre ses diverses composantes. Indépendamment de l'objectif commun qu'elles poursuivent, et s'agissant d'une organisation tripartite, le fonctionnement du système suppose, outre la participation des gouvernements, celle des organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces dernières peuvent contribuer aux travaux de la CEACR en communiquant leurs observations, ou en présentant divers recours: réclamations en vertu de l'article 24, plaintes en vertu de l'article 26 (par un délégué à la Conférence) ou plaintes au CLS ¹¹².
73. Les représentants de ces organisations participent directement aux travaux des organes de contrôle et du Conseil d'administration, qui joue un rôle déterminant dans le fonctionnement du système de contrôle. Les fonctions spécifiques du Conseil à cet égard comprennent l'approbation des formulaires de rapport sur les conventions ratifiées et l'examen des réclamations et des plaintes.
74. En outre, le Conseil d'administration définit le mandat de certains organes de contrôle (sauf celui de la Commission de la Conférence et des commissions d'enquête), nomme la plupart de leurs membres et reçoit leurs rapports soit pour en prendre note, soit pour les approuver ¹¹³. Dans l'exercice de ces fonctions, le Conseil tient compte des différences entre son rôle et celui des autres entités ¹¹⁴.
75. Comme il ressort du tableau ci-dessus, les procédures de contrôle présentent de nombreuses similitudes: communication d'informations écrites, missions de contacts directs, mesures de suivi et diverses mesures de publicité ¹¹⁵. Certains organes de contrôle partagent d'autres caractéristiques communes concernant leur composition, leur nature et leur procédure.
76. La complémentarité du système, soulignée par le Conseil d'administration et la Conférence chaque fois que le cadre institutionnel a été complété ou amélioré, signifie que le recours à une procédure ne fait pas obstacle à l'ouverture d'une autre procédure sur la même question ¹¹⁶. La coordination, le dialogue et la cohérence qui en résultent entre les divers organes de contrôle ont créé un certain nombre de liens. Ces questions sont abordées dans la section qui suit.

¹¹² Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 58.

¹¹³ *Ibid.*, paragr. 59.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, paragr. 61.

¹¹⁶ *Ibid.*, paragr. 63.

a) Interaction et cohérence

77. Pour des raisons de cohérence et d'efficacité du système dans son ensemble, des liens existent entre les différents organes de contrôle, tant du point de vue théorique que dans la pratique.
78. Il y a trois niveaux d'interaction: premièrement, la saisine de l'organe compétent, deuxièmement, la suspension ou la clôture d'une procédure quand une autre est ouverte et troisièmement, l'examen par d'autres organes – notamment la CEACR – de la suite donnée à telle ou telle recommandation des organes de contrôle ¹¹⁷.
79. Lorsque le Conseil d'administration déclare une réclamation recevable, il peut en saisir un comité tripartite. Il peut également confier au CLS les aspects d'un cas qui concernent les droits des organisations de travailleurs et d'employeurs ¹¹⁸; à ce jour, il a exercé à 16 reprises ce pouvoir, qui lui a été conféré en 1980 en vertu des articles 24 et 25 de la Constitution. En outre, le Conseil peut différer la nomination d'un comité tripartite si la CEACR n'a pas fini d'examiner la suite donnée à une recommandation similaire antérieure ¹¹⁹. Quant aux plaintes au titre de l'article 26 portant sur les questions de liberté syndicale dont le CLS est déjà saisi, le Conseil d'administration peut solliciter l'avis de ce dernier pour déterminer s'il convient de renvoyer cette plainte à une commission d'enquête ou si le CLS doit en rester saisi ¹²⁰.
80. L'examen d'une affaire par la CEACR, puis par la Commission de la Conférence, est suspendu si le Conseil d'administration est saisi d'une réclamation ou d'une plainte portant sur le même dossier ¹²¹. Lorsque le Conseil a statué, la CEACR peut, dans le cadre du suivi qu'elle exerce à ce titre, examiner s'il a été donné suite aux recommandations de l'organe qui a instruit la réclamation ou la plainte. Lorsque certains aspects d'une réclamation ou d'une plainte sont renvoyés au CLS, l'examen des questions législatives par la CEACR n'est pas suspendu ¹²².
81. S'agissant du suivi des recommandations des organes de contrôle, les gouvernements sont tenus d'indiquer les mesures qu'ils ont prises pour y donner suite. Compte tenu de l'obligation de rapport prévue à l'article 22 de la Constitution, la CEACR est chargée d'examiner le suivi que les gouvernements doivent donner aux recommandations formulées par les comités tripartites (art. 24) et les commissions d'enquête (art. 26). La même pratique, qui s'applique aux réclamations depuis la révision du règlement

¹¹⁷ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 64.

¹¹⁸ BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Département des normes internationales du travail (édition révisée. 2012), paragr. 81.

¹¹⁹ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 66.

¹²⁰ *Ibid.*, paragr. 68.

¹²¹ *Ibid.*, paragr. 69.

¹²² BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, *op. cit.*, paragr. 69.

applicable, en 2004 ¹²³, a été suivie en ce qui concerne les recommandations des commissions d'enquête depuis la création de la première commission ¹²⁴.

- 82.** La procédure du CLS prévoit l'examen des suites données à ses recommandations ¹²⁵. En vertu de ces règles, le suivi des aspects législatifs des recommandations adoptées par le Conseil d'administration est confié à la CEACR, si l'Etat Membre concerné a ratifié une ou plusieurs conventions sur la liberté syndicale ¹²⁶. Ce renvoi n'empêche pas le CLS de poursuivre l'examen du suivi de ses recommandations, notamment en ce qui concerne les cas urgents.
- 83.** En 2008, le Conseil d'administration a invité le Bureau à mener une étude sur la dynamique du système de contrôle, ce qu'il a fait en se fondant sur les aspects théoriques et pratiques de sept dossiers, en s'attachant notamment aux points suivants: le rôle des organes de contrôle aux divers stades de la procédure; le degré de chevauchement entre les diverses procédures; et les modalités d'interaction entre les procédures dans la pratique ¹²⁷. On peut tirer plusieurs enseignements de cette étude sur la dynamique des interactions du système dans la pratique.
- 84.** Selon les principales conclusions tirées de ces études de cas, le modèle d'interaction est protéiforme et dépend de plusieurs facteurs; les plus déterminants à cet égard sont l'action, l'approche et le rôle des mandants et du Conseil d'administration. L'étude conclut en outre que les organes de contrôle interviennent souvent à diverses étapes de la procédure, sans ordre prédéterminé ¹²⁸.
- 85.** Comme on l'a déjà mentionné, le principal mode d'interaction concerne le contrôle régulier exercé par la CEACR dans le cadre des procédures spéciales. La Commission de la Conférence peut également discuter de certains cas mentionnés dans le rapport général de la CEACR. Les interactions dépendent dans une large mesure de la procédure choisie par les mandants pour l'examen d'une question donnée ¹²⁹.

¹²³ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 72. Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, adopté par le Conseil d'administration à sa 57^e session (8 avril 1932), modifié à ses 82^e (5 fév. 1938), 212^e (7 mars 1980) et 291^e sessions (18 nov. 2004), art. 3, paragr. 3.

¹²⁴ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 73.

¹²⁵ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5^e édition (révisée), Genève, 2006, annexe I, paragr. 70-74.

¹²⁶ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 75.

¹²⁷ Document GB.303/LILS/4/2(Rev.), paragr. 4-5.

¹²⁸ *Ibid.*, paragr. 6.

¹²⁹ *Ibid.*, paragr. 9.

-
- 86.** D'aucuns estiment que le Conseil d'administration joue un rôle déterminant dans la coordination de l'action du système de contrôle ¹³⁰, puisqu'il est énoncé dans la Constitution et le Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT ¹³¹.
- 87.** Une caractéristique essentielle du système de contrôle est son pragmatisme. Diverses interactions sont possibles, selon les questions soulevées et les choix faits par les mandants. Cette situation est également rendue possible parce que la Constitution ne prévoit pas de liens exprès et formels entre les diverses procédures ni d'ordre prédéterminé pour l'examen des cas par les organes de contrôle ¹³².
- 88.** Comme on l'a déjà mentionné, le Conseil d'administration et la Conférence ont souvent souligné le caractère distinct de chaque procédure. Cette assertion – à savoir qu'aucune procédure ne se substitue aux autres – a deux conséquences: premièrement, l'examen d'un cas en vertu d'une procédure donnée ne fait pas obstacle à son examen par un autre organe de contrôle; en second lieu, les litiges peuvent être instruits selon n'importe quelle procédure de contrôle si les critères de recevabilité sont remplis ¹³³. De la sorte, les mandants restent totalement libres de choisir la procédure qui leur paraît la plus opportune ¹³⁴. L'étude de cas de 2008 montre que la plupart des interactions se produisent en séquence, même si certaines d'entre elles sont simultanées ¹³⁵.
- 89.** Cette même étude abordait également la question d'un risque de chevauchement des procédures en raison de leur complémentarité. Le fait que tous les mécanismes de contrôle aient un objectif commun – le respect effectif des normes internationales du travail – suppose un certain degré de coordination et de cohérence dans la mise en œuvre des diverses procédures. Des divergences au sein même du système de contrôle pourraient nuire à son efficacité, mais aucun problème de ce type ne semble avoir été relevé dans la pratique ¹³⁶. Parallèlement, cette complémentarité peut aussi provoquer certains chevauchements, dans la mesure où les divers mécanismes de contrôle peuvent être amenés à se prononcer sur les mêmes questions.
- 90.** Par conséquent, certains doublons dans les informations fournies sont inévitables ¹³⁷. Certains chevauchements peuvent également se produire dans le suivi des dossiers, par exemple lorsque la CEACR et le CLS, agissant en vertu de leur mandat respectif, examinent les mêmes questions; par ailleurs, la Commission de la Conférence peut également se pencher sur ces mêmes dossiers. La responsabilité de la coordination et de

¹³⁰ Document GB.303/LILS/4/2(Rev.), paragr. 10.

¹³¹ BIT: Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, adopté par le Conseil d'administration à sa 57^e session (8 avril 1932), modifié à ses 82^e (5 fév. 1938), 212^e (7 mars 1980) et 291^e sessions (18 nov. 2004), art. 3, paragr. 1, et art. 7. Voir aussi: document GB.303/LILS/4/2.

¹³² Document GB.303/LILS/4/2, paragr. 13.

¹³³ *Ibid.*, paragr. 14.

¹³⁴ *Ibid.*, paragr. 15.

¹³⁵ *Ibid.*, paragr. 17.

¹³⁶ *Ibid.*, paragr. 25-26.

¹³⁷ *Ibid.*, paragr. 27.

la gestion des interactions incombe à la Conférence et au Conseil d'administration qui, dans le cadre de leur mandat, devraient s'efforcer de prévenir les chevauchements excessifs ¹³⁸. La complémentarité des différentes procédures offre la possibilité d'exercer des pressions supplémentaires sur les gouvernements, afin de remédier à certaines violations des normes du travail. Les mécanismes ne préconisent pas des manières différentes de respecter les normes et, en règle générale, se renforcent les uns et les autres.

91. L'amélioration éventuelle du fonctionnement du système de contrôle grâce à son interactivité appelle un certain nombre de remarques. Ces interactions peuvent être l'occasion d'un examen plus approfondi des lois, des politiques et des pratiques du travail au niveau national, car les procédures sont menées dans des perspectives différentes. Par ailleurs, les divers espaces de dialogue et de suivi permettent parfois d'obtenir de meilleures informations, plus complètes et plus précises, sur une situation donnée, permettant ainsi une meilleure évaluation du dossier. L'association de plusieurs procédures distinctes présente un autre avantage, à savoir que le système de contrôle se prête à une grande variété de situations et de circonstances, elles-mêmes en constante évolution ¹³⁹.
92. Le fonctionnement efficace du système de contrôle dans son ensemble est basé sur les liens et l'interaction entre ses éléments. Les mandants de l'OIT, le Conseil d'administration, la Conférence et le Bureau jouent un rôle clé à cet égard en veillant à maintenir l'équilibre et la cohérence entre les diverses procédures ¹⁴⁰. Il est significatif à cet égard qu'il existe très peu d'interaction formelle entre le président de la commission d'experts et celui du CLS. En outre, le tripartisme est essentiel pour une interaction efficace des organes de contrôle et pour éviter les chevauchements. Les interactions au sein du système de contrôle peuvent concerner plusieurs aspects: la saisine de l'organe compétent, les suspensions de procédure et le suivi des recommandations. Le fonctionnement du système de contrôle est complexe et a considérablement évolué depuis sa création en 1919. Le pragmatisme et la nécessaire adaptation à la transformation de la société ont joué un rôle dans cette évolution. Une interaction cohérente, fondée sur des bases solides, entre les diverses procédures est essentielle au bon fonctionnement du système de contrôle des normes internationales du travail.

b) Fonctionnement, impact et efficacité

93. Pour donner un aperçu des données relatives à l'efficacité et à l'impact du système de contrôle, on commencera par examiner les procédures spéciales prévues aux articles 24 et 26. On passera ensuite en revue les organes permanents (CEACR, Commission de la Conférence et CLS). Trois études importantes sur l'efficacité et l'impact de ces organes permanents, publiées depuis le début des années deux mille, contiennent une analyse détaillée des cas de progrès ¹⁴¹.

¹³⁸ Voir les études de cas examinées dans le document GB.303/LILS/4/2.

¹³⁹ *Ibid.*, paragr. 32-36.

¹⁴⁰ Document GB.303/LILS/4/2, paragr. 39.

¹⁴¹ BIT: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, 2001). (seconde édition, 2002). E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin: *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact* (Genève, 2003). *La Commission de*

Réclamations au titre de l'article 24

94. L'article 24 de la Constitution de l'OIT donne aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de déposer une réclamation contre un Etat Membre qui ne respecte pas une convention qu'il a ratifiée. Depuis 1924, 168 réclamations ont été reçues. Le volume annuel de réclamations a progressé depuis les années quatre-vingt, mais n'a dépassé la dizaine qu'à trois reprises, à savoir 13 en 1994 et 2014, et 11 en 1996. L'origine géographique des réclamations se ventile comme suit: Europe, 71; Amériques, 63; Asie, 11; Afrique, 10; Etats arabes, 5. La durée moyenne des procédures de réclamation depuis 1990 a été d'environ vingt mois. Il était prévu que la fin de la guerre froide se traduirait par une augmentation considérable du nombre de réclamations, mais tel n'a pas été le cas ¹⁴².

Plaintes au titre de l'article 26

95. Le BIT a reçu moins de plaintes au titre de l'article 26, qui permet à un Etat Membre – ou à un délégué à la Conférence internationale du Travail – de déposer une plainte contre un autre Etat Membre qui ne respecte pas une convention, à condition qu'ils l'aient tous deux ratifiée. De 1961 à ce jour, 30 plaintes ont été reçues et seulement 12 commissions d'enquête mises en place. Le nombre de commissions d'enquête mises en place n'a pas sensiblement augmenté depuis les années soixante, époque à laquelle le recours à cette procédure est devenu une pratique plus courante ¹⁴³. La durée moyenne d'une plainte au titre de l'article 26 devant une commission d'enquête est d'environ dix-neuf mois ¹⁴⁴.
96. Un tiers des plaintes déposées en vertu de l'article 26 se rapportent exclusivement ou principalement à l'application des conventions fondamentales. Il faut souligner que les cas traitant des conventions fondamentales sur la liberté syndicale donnent lieu à une plus grande interaction entre les mécanismes de contrôle fondés sur la présentation de plaintes (art. 24 et 26; CLS) ¹⁴⁵.

Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

97. La CEACR est l'un des deux organes chargés de surveiller l'application des normes du travail dans le cadre du système de contrôle régulier. Plusieurs études ont été publiées sur son efficacité et son impact ¹⁴⁶. La section suivante présente un bref aperçu de l'impact du travail de la commission et de ses rapports ¹⁴⁷.

l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion (Genève, 2011).

¹⁴² Pour un aperçu du nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24, ventilées par année, région et convention, voir figure 1 à 3 de l'annexe II.

¹⁴³ Toutefois, quatre procédures de plainte sont actuellement en instance.

¹⁴⁴ Pour un examen complet, voir: procédures en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT, statistiques jusqu'en 2015, voir annexe II.

¹⁴⁵ Document GB.303/LILS/4/2, paragr. 12.

¹⁴⁶ G.P. Politakis (dir. de publication): *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and*

-
98. Depuis 1926, tant le nombre d'Etats Membres de l'OIT que le nombre de conventions ont considérablement augmenté, ce qui a entraîné une énorme augmentation du nombre de rapports que la CEACR doit examiner chaque année. Le nombre d'observations et de demandes directes s'est également accru ¹⁴⁸.
99. Le Bureau a mené en 2003 une étude sur l'impact des travaux de la CEACR, portant surtout sur sa composition et son fonctionnement, et analysant certains «cas de progrès» ¹⁴⁹. Un examen détaillé de ces cas irait au-delà de la portée du présent rapport, mais il est possible d'en commenter ici les conclusions générales. L'étude portait sur des cas liés à l'application des conventions fondamentales et sur les travaux des experts durant les dernières décennies ¹⁵⁰. Depuis 1964, la CEACR dresse la liste des cas où les gouvernements modifient leur législation ou leur pratique pour donner effet à ses commentaires. Dans la pratique, la commission d'experts identifie ces cas en notant «avec satisfaction» les suites que le gouvernement a données à ses recommandations antérieures. Depuis 2000, elle emploie également l'expression «avec intérêt» pour qualifier certaines mesures prises par les gouvernements en réponse à ses observations et demandes ¹⁵¹.
100. L'augmentation du nombre de «cas de progrès» s'explique par la progression du nombre de ratifications, mais aussi par le fait que les Etats Membres sont plus disposés à mettre en œuvre les observations de la commission ¹⁵². L'impact du travail de la commission ne saurait se mesurer uniquement à l'aune des «cas de progrès»: l'effet indirect de son action joue certainement un rôle majeur à cet égard. Néanmoins, le suivi de ces cas est utile pour évaluer l'impact des travaux de la commission et, plus globalement, du système de contrôle ¹⁵³.
101. Les cas examinés dans l'étude susmentionnée montrent qu'un très large éventail de mesures ont été prises par des Etats Membres. Des améliorations ont été constatées en ce qui concerne par exemple la reconnaissance des syndicats, la protection contre la discrimination antisyndicale, le pluralisme syndical, l'indépendance des syndicats, les

Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006. E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin: *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact* (Genève, BIT, 2003).

¹⁴⁷ Les paragraphes qui suivent sont largement fondés sur l'étude intitulée *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact* E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin (Genève, BIT, 2003), qui traite de l'impact de la CEACR depuis 1977.

¹⁴⁸ G.P. Politakis (dir. de publication): *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006*, pp. 289-290. Le tableau de l'Annexe II illustre clairement cette augmentation du nombre d'Etats Membres, de ratifications des conventions, d'experts, d'observations et de demandes directes.

¹⁴⁹ E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 23.

¹⁵² *Ibid.*, p. 24.

¹⁵³ Reste que la mise en œuvre de facto des changements à apporter à la législation demeure problématique.

ressources des syndicats, la liberté de conclure des conventions collectives, les droits syndicaux des fonctionnaires, le travail forcé et d'autres formes de travail en servitude, la liberté d'expression, le travail pénitentiaire et l'égalité de traitement et de rémunération, la discrimination fondée sur le sexe, le mode de fonctionnement des comités d'entreprise, la législation sur l'égalité de chances, la discrimination indirecte, le travail des enfants et des jeunes, etc. Les nombreux cas de progrès attestent l'importance du travail de la Commission de la Conférence et de la CEACR ¹⁵⁴.

- 102.** Environ 3 000 cas de progrès ont été enregistrés depuis 1964. Parmi les exemples récents, citons l'adoption en 2013 de la législation du travail du Samoa, interdisant aux enfants de moins de 18 ans de travailler avec des machines dangereuses ou dans des conditions dangereuses pour leur santé physique ou morale ¹⁵⁵. L'Ukraine a adopté en 2006 une loi sur l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes, et le Liban a adopté en 2012 une loi interdisant l'emploi des mineurs de moins de 18 ans pour certains travaux qui nuisent à leur sécurité et à leur santé, perturbent leur scolarité, ou constituent l'une des pires formes de travail des enfants ¹⁵⁶.
- 103.** La CEACR a fait preuve d'une efficacité remarquable, et l'on peut affirmer que le système de contrôle de l'OIT est l'un des plus avancés dans la sphère internationale ¹⁵⁷. Contrairement aux critiques souvent adressées aux organes de contrôle internationaux, la CEACR a démontré que son action produisait des effets réels, concrets et tangibles au plan national. Sa crédibilité et son impact peuvent s'expliquer de plusieurs manières dont, au premier chef, le haut degré d'indépendance et de compétence des experts. En outre, l'examen de nature technique auquel procède la commission est contrebalancé par les analyses globales émanant des organismes représentatifs, où siègent des délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs, ce qui contribue à la cohérence du système dans son ensemble ¹⁵⁸. En outre, l'efficacité de la CEACR est favorisée par sa capacité à s'adapter à l'évolution contemporaine, en repensant ses méthodes de travail ¹⁵⁹. L'amélioration de ses méthodes de travail est une priorité constante de la CEACR.

Commission de l'application des normes de la Conférence

- 104.** La Commission de l'application des normes de la Conférence (Commission de la Conférence) examine chaque année l'observation des obligations découlant des normes à la lumière du rapport de la CEACR. Sa procédure offre aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs l'occasion d'analyser ensemble le

¹⁵⁴ Pour un examen complet des cas de progrès, voir E. Gravel et C. Charbonneau: *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: dynamique et impact* (Genève, BIT, 2003), pp. 30-74.

¹⁵⁵ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 104.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*, p. 75. Toutefois, les mandants tripartites ont aussi exprimé des inquiétudes. Voir par exemple: rapport de la Commission de l'application des normes, *Compte rendu provisoire*, n° 14(Rev.), première partie, CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 38-39, et rapport de la Commission de l'application des normes, *Compte rendu provisoire*, n° 13, première partie, CIT, 103^e session, Genève, 2014, paragr. 58 et 69.

¹⁵⁸ E. Gravel et C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*, p. 76.

¹⁵⁹ *Ibid.*

respect par les Etats Membres des obligations découlant des conventions et recommandations ¹⁶⁰. La Commission de la Conférence est chargée d'évaluer dans quelle mesure les gouvernements donnent effet aux normes internationales du travail et de faire rapport à la Conférence. Son mandat découle de l'article 23 de la Constitution et du Règlement de la Conférence internationale du Travail ¹⁶¹.

- 105.** S'agissant de son fonctionnement, la Commission de la Conférence prépare, sur la base des observations formulées dans le rapport de la CEACR, une liste de cas pour lesquels elle souhaite obtenir de plus amples renseignements du gouvernement concerné ¹⁶². Elle examine environ 25 cas à chacune de ses sessions et soumet son rapport à la Conférence pour discussion en plénière ¹⁶³. Dans son rapport, la CEACR peut ajouter une «note simple» à ses observations concernant un pays donné, signifiant ainsi au gouvernement qu'il doit présenter un rapport plus rapidement que ne l'exigerait le cycle régulier de rapports; elle peut aussi assortir ses observations d'une «double note de bas de page», le gouvernement étant en ce cas prié de communiquer des informations détaillées à la CEACR et à la Commission de la Conférence ¹⁶⁴. Le rapport de la Commission de la Conférence est publié dans le *Compte rendu des travaux* de la Conférence.
- 106.** La Commission de la Conférence entame normalement ses travaux par une brève discussion générale, puis discute de l'étude d'ensemble de la CEACR. Ensuite, elle débat des observations des experts et signale les cas de manquement grave à l'obligation de présenter des rapports (les cas dits «automatiques»). Les groupes des travailleurs et des employeurs dressent une liste de cas individuels, choisis en fonction des critères suivants: *a)* la nature des commentaires de la CEACR et l'existence d'une «note»; *b)* la qualité et la portée de la réponse fournie par le gouvernement; *c)* la gravité et la persistance des violations de la convention; *d)* le caractère urgent d'une situation; *e)* les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs; *f)* la nature d'une situation donnée; *g)* les discussions et conclusions antérieures de la Commission de la Conférence; *h)* la probabilité qu'un débat sur le cas ait un impact pratique; *i)* l'équilibre entre les conventions fondamentales, techniques et de gouvernance; *j)* l'équilibre géographique; et *k)* l'équilibre entre les pays développés et en développement ¹⁶⁵. Après consultations du rapporteur et des vice-présidents, le président peut proposer les conclusions à la Commission de la Conférence pour adoption ¹⁶⁶.

¹⁶⁰ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, 2011), p. 1.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*, p. 2.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 102^e session, Genève, 2013, paragr. 68.

¹⁶⁵ Pour une explication récente et précise du mode de fonctionnement de la Commission de la Conférence, voir: rapport de la Commission de l'application des normes, *Compte rendu provisoire*, n° 14 (Rev.), première partie, CIT, 104^e session, Genève, juin 2015, annexe I, C.App./D.1.

¹⁶⁶ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, 2011), p. 21.

-
- 107.** En 2011, le Bureau a procédé à une analyse approfondie des travaux de la Commission de la Conférence et de sa collaboration avec les autres organes de contrôle de l'OIT, mettant en évidence la diversité, la force, la permanence et le caractère progressif de leur impact. Cette analyse traite des divers cas de progrès et de manquement grave à l'obligation de présenter des rapports conformément à la Constitution, ainsi que du fonctionnement général et des méthodes de travail de la Commission de la Conférence. Elle aborde également les procédures formelles par lesquelles les organes de contrôle de l'OIT attirent l'attention sur ces «cas de progrès», ainsi que l'impact plus informel du système de contrôle de l'OIT ¹⁶⁷.
- 108.** Un examen approfondi de l'étude de 2011 irait au-delà de la portée du présent rapport, mais il convient d'en souligner les enseignements les plus importants. L'étude met l'accent sur la répétition des examens individuels, le contenu des discussions et l'influence des conclusions de la Commission de la Conférence sur les Etats Membres ¹⁶⁸. Le fait qu'un Etat risque d'être inclus dans la liste des cas individuels favorise certainement l'alignement de la législation sur les normes. En revanche, toujours selon l'étude de 2011, la répétition des discussions concernant un pays donné au sein de la Commission de la Conférence ne semble pas produire d'effets déterminants à cet égard ¹⁶⁹.
- 109.** Il importe donc d'évaluer l'impact des travaux de la Commission de la Conférence à la lumière des autres moyens employés par l'Organisation pour persuader les Etats Membres de se conformer aux normes. L'action complémentaire des divers organes de contrôle, associée aux missions d'assistance technique ciblée (conseils pratiques) est essentielle pour favoriser le respect des normes. S'appuyant sur ce cadre analytique, l'étude de 2011 examine les cas de progrès constatés durant les vingt dernières années dans un certain nombre de pays ¹⁷⁰. Elle offre une évaluation quantitative des cas de manquement grave à l'obligation de présenter un rapport faite aux Etats Membres par la Constitution, analyse les cas de progrès à ce titre et commente les éléments pertinents dont il faut tenir compte pour évaluer l'impact de la Commission de la Conférence ¹⁷¹.
- 110.** Les principales conclusions de l'étude indiquent qu'il est impossible de distinguer le travail de la Commission de la Conférence de celui qu'accomplit la CEACR en coopération avec le Bureau et d'autres organes de contrôle de l'OIT. L'impact de cette action commune est également tributaire des activités et de l'expertise offerte par les fonctionnaires du Bureau sur le terrain par le biais des activités d'assistance technique, de soutien, de formation, des programmes par pays de promotion du travail décent et de la coopération technique avec les autres organisations internationales ¹⁷².

¹⁶⁷ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, BIT, 2011), p. 25.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 27.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 30.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 107.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 144-145.

111. La Commission de la Conférence est une composante essentielle du système de contrôle de l'OIT pour la promotion du respect et de l'application effective des normes internationales du travail ¹⁷³. Toutefois, ses travaux prennent tout leur sens lorsqu'elle fonctionne en synergie avec les autres organes et procédures du système de l'OIT ¹⁷⁴. Si elle a fait la preuve de son rôle central dans la promotion du respect des normes internationales du travail, elle doit cependant continuer à améliorer ses méthodes de travail et sa coopération avec les autres organes de contrôle ¹⁷⁵.

Comité de la liberté syndicale

112. Alors que la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale a instruit six plaintes au total (1966: Japon; 1966: Grèce; 1975: Chili; 1975: Lesotho; 1981: Etats-Unis; 1992: Afrique du Sud), le Comité de la liberté syndicale a traité plus de 3 100 cas depuis sa création en 1951, dont la répartition est la suivante: Amérique latine, 49 pour cent; Europe, 21 pour cent; Asie, 12 pour cent; Afrique, 12 pour cent; Amérique du Nord, 6 pour cent. Le pourcentage de cas en provenance d'Amérique latine a progressé ces dernières années, soit 57 pour cent depuis 1995 ¹⁷⁶. Le CLS examine environ 120 cas chaque année. Le schéma suivant montre la répartition des cas devant le CLS depuis sa création en 1951, jusqu'à 2015.

Région	Nombre de cas
Afrique	383
Asie	388
Europe	645
Amérique latine	1 527
Amérique du Nord	183
Total	3 126

113. A l'occasion du 50^e anniversaire du CLS en 2001, le Bureau a publié une étude sur la manière dont le comité exerce son mandat; ce document rappelle les origines du comité, explique ses fonctions, et offre une analyse empirique de son impact et de son efficacité au moyen de plusieurs études de cas. L'étude souligne que la valeur et la signification des normes internationales du travail dépendent de leur effet pratique, et que la volonté d'une mise en œuvre concrète a progressivement mené à l'apparition des divers mécanismes de contrôle, y compris le CLS ¹⁷⁷. L'étude a pour but de montrer l'influence du CLS sur l'effet donné aux principes de l'OIT en matière de liberté syndicale.
114. A ce jour, le CLS a toujours réussi à adopter ses recommandations par consensus, ce qui confère du poids à ses décisions tout en préservant l'équilibre entre les intérêts des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. En outre, cette approche consensuelle

¹⁷³ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, BIT, 2011), p. 147.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 148.

¹⁷⁶ Voir figures 7 à 13 de l'annexe II.

¹⁷⁷ BIT: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, seconde édition, 2002), p. 1.

lui assure un large soutien au sein du Conseil d'administration ¹⁷⁸. L'objectif global de la procédure est le respect de la liberté syndicale en droit et en pratique, ce qui suppose une certaine complémentarité entre les compétences des divers mécanismes de contrôle ¹⁷⁹. Comme on l'a déjà mentionné, lorsque le pays concerné a ratifié une ou plusieurs conventions sur la liberté syndicale, les aspects législatifs du cas sont portés à l'attention de la CEACR; pour les autres cas, le CLS peut examiner périodiquement le suivi de ses recommandations, en coopération avec le Directeur général ¹⁸⁰.

- 115.** L'étude de 2001 analyse l'impact et l'efficacité de la procédure du CLS au moyen d'un examen des cas de progrès constatés depuis 1971 ¹⁸¹, année à partir de laquelle ils ont été systématiquement enregistrés. Dans cette étude, un «cas de progrès» signifie que, suite au dépôt d'une plainte, le gouvernement concerné a donné suite aux recommandations du comité et a modifié sa loi ou sa pratique, afin de les mettre en conformité avec les principes de la liberté syndicale élaborés par l'OIT ¹⁸².
- 116.** Bien que l'étude empirique de 2001 aille au-delà de la portée du présent rapport, ses principales conclusions sont commentées ci-après. Les cas de progrès examinés dans cette étude démontrent clairement l'efficacité de la procédure du CLS dans de nombreux domaines liés à l'exercice de la liberté syndicale. Ainsi, le comité a fait en sorte que des syndicalistes bénéficient des garanties juridiques d'Etats dans lesquels la légalité est respectée; il a obtenu la libération de syndicalistes emprisonnés, ou la réduction de peines disproportionnées, dans un grand nombre de cas ¹⁸³; il a garanti l'application du droit des travailleurs de constituer des organisations et d'élire leurs représentants, ainsi que le droit des organisations d'élaborer librement leurs statuts, leur programme et leur organisation interne ¹⁸⁴.
- 117.** En outre, le CLS a obtenu le réenregistrement d'organisations de travailleurs interdites ou dissoutes, et a remédié à certains actes de discrimination antisyndicale. Il a constamment souligné que les travailleurs victimes de pratiques discriminatoires doivent bénéficier de recours rapides, impartiaux et objectifs et a veillé au respect du droit à la libre négociation collective et à la protection du droit de grève ¹⁸⁵.
- 118.** Un exemple parlant de l'impact du CLS est le cas de M^{me} Dita Indah Sari, militante indonésienne emprisonnée en 1996 en raison de ses activités syndicales ¹⁸⁶, dont la libération et celle d'autres syndicalistes ont été obtenues grâce aux pressions constantes

¹⁷⁸ BIT: *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, seconde édition, 2002), pp. 11-12.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*, p. 21-22. Pour une description détaillée de la méthodologie employée, voir pp. 21-25.

¹⁸³ BIT: *Le Comité de la liberté syndicale, op. cit.*, p. 67.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 67-68.

¹⁸⁶ BIT: *Les règles du jeu: Une brève introduction aux normes internationales du travail* (édition révisée 2014), p. 111.

exercées par le CLS et la communauté internationale. Par la suite, l'Indonésie a pris d'importantes mesures pour améliorer la protection des droits syndicaux et a ratifié les huit conventions fondamentales ¹⁸⁷. Cette affaire est loin d'être unique: durant les dernières décennies, plusieurs centaines de syndicalistes dans le monde ont été libérés de prison après que le CLS eut examiné leurs cas et formulé ses recommandations aux gouvernements concernés ¹⁸⁸.

- 119.** Le rapport de juin 2011 du CLS fait état d'une progression notable des cas de progrès dans la première décennie du nouveau millénaire ¹⁸⁹. Selon le CLS, l'évaluation de son influence sur le terrain «... démontre que l'impact des conclusions et recommandations du comité s'est considérablement accru dans la pratique» ¹⁹⁰. L'une des raisons de cet impact notable réside dans la formulation de conclusions consensuelles et de recommandations visant à aider les gouvernements à trouver des solutions pratiques pour garantir un environnement durable et propice à la liberté syndicale et la reconnaissance effective de la négociation collective ¹⁹¹. En outre, un certain nombre de plaintes ont été résolues au niveau national avec l'aide de missions préliminaires sur le terrain ou de missions de contacts directs ¹⁹².
- 120.** Le comité procède périodiquement à un examen de ses méthodes de travail, lors duquel il évalue ses procédures, sa visibilité et son impact ¹⁹³. Si le nombre de cas de progrès a sensiblement augmenté, la préoccupation demeure en ce qui concerne les pays qui ne répondent pas aux appels urgents du comité ou ne respectent pas ses demandes ¹⁹⁴. En pareils cas, le comité demande à son président de rencontrer directement les représentants du gouvernement, offre l'aide du Bureau et envoie des missions sur le terrain pour recueillir des informations ¹⁹⁵. L'action du CLS a un autre effet important: le respect des principes de la liberté syndicale, qui s'appliquent à tous les Etats Membres de l'OIT, ouvre la voie à la ratification des conventions sur la liberté syndicale ¹⁹⁶.
- 121.** Les avancées obtenues par le comité sont également attribuables à l'action conjointe des organes de contrôle de l'OIT, notamment grâce à sa coopération avec la CEACR et la

¹⁸⁷ Indépendamment des problèmes concernant la protection de la liberté syndicale.

¹⁸⁸ BIT: *Les règles du jeu*, op. cit., p. 111.

¹⁸⁹ Document GB.311/4/1.

¹⁹⁰ *Ibid.*, paragr. 18.

¹⁹¹ *Ibid.*, paragr. 19.

¹⁹² *Ibid.*, paragr. 17.

¹⁹³ BIT: 371^e rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration, 320^e session, Genève, 13-17 mars 2014, document GB.320/INS/12, paragr. 14.

¹⁹⁴ *Ibid.*, paragr. 15.

¹⁹⁵ *Ibid.*, paragr. 16.

¹⁹⁶ *Ibid.*, paragr. 15 et Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, paragr. 2: «Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions [...]»

Commission de la Conférence ¹⁹⁷. Les travaux des organes techniques, dont les membres sont choisis en raison de leur expertise et de leur indépendance, bénéficient de l'apport des organes représentatifs regroupant des délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs. En outre, le succès du comité réside dans la philosophie qui sous-tend son système de plainte, basé sur la persuasion, le dialogue et la coopération plutôt que sur la contrainte, le blâme et les jugements ¹⁹⁸. En bref, ses méthodes de travail permettent au comité d'analyser les problèmes sociaux qui accompagnent inmanquablement la mondialisation de l'économie et de rechercher des solutions ¹⁹⁹.

c) Conclusions

- 122.** L'évolution de l'OIT et de son système de contrôle témoigne de la valeur des normes internationales du travail en tant qu'outils de promotion de la justice sociale et du travail décent sur le terrain. En s'appuyant sur sa Constitution, l'OIT a élaboré une série de mécanismes et de procédures qui sont tous destinés à accroître l'efficacité des normes. La CEACR et la Commission de la Conférence – les principaux acteurs dans le cadre des procédures de contrôle régulier – ainsi que les procédures spéciales (CLS, réclamations au titre de l'article 24, plaintes au titre de l'article 26) offrent le cadre nécessaire à une application effective des conventions et recommandations. Ce sont la cohérence générale et la coopération entre les diverses composantes du système de contrôle – dans les différentes variantes possibles – qui concourent à l'efficacité de ce système.
- 123.** L'assistance et les conseils techniques représentent un apport indispensable à cet égard. La collaboration étroite entre les organes de contrôle, le Bureau et ses fonctionnaires qui offrent diverses formes d'assistance technique sur le terrain – formations, conseils juridiques, ateliers tripartites et appui technique –, renforce l'impact du système de contrôle ²⁰⁰.
- 124.** Différentes études d'impact portant sur des cas de progrès mettent en évidence l'influence positive du système de contrôle sur la législation et la pratique nationales. Cependant, pour des raisons d'efficacité et de fiabilité, il est nécessaire de revoir et de renforcer en permanence ce système dans son ensemble pour qu'il puisse s'adapter à l'évolution des besoins socio-économiques. C'est cette capacité de réaction et d'adaptation aux transformations de la société et de l'économie qui fait la force du système depuis sa création.

IV. Propositions et suggestions d'amélioration

- 125.** Comme on l'a déjà mentionné, tout système de contrôle – y compris celui de l'OIT – doit être réexaminé et amélioré en permanence afin d'en renforcer la cohérence et l'efficacité. Les paragraphes qui suivent traitent de trois aspects clés qui pourraient bénéficier d'améliorations; ils désignent les difficultés potentielles et suggèrent des moyens d'y remédier. Ces aspects, qui sont parfois liés, sont regroupés sous trois rubriques:

¹⁹⁷ BIT: *Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?* (Genève, seconde édition, 2002), p. 68.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 70.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 70.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 140.

a) transparence, visibilité et cohérence; b) mandat des organes de contrôle et interprétation des conventions; et c) volume de travail, efficience et efficacité.

a) Transparence, visibilité et cohérence

- 126.** Le système de contrôle est perçu comme étant par essence complexe. Comme on l'a déjà mentionné, il est possible de recourir à diverses procédures – seules ou en association – pour promouvoir le respect des normes internationales du travail. Cette souplesse d'utilisation est certes un atout majeur, mais elle soulève aussi des interrogations, dans la mesure où l'on peut se demander si elle ne risque pas de conduire à des chevauchements, voire à des doublons. Cela pose aussi la question de savoir si le système ne comporte pas trop de composantes, ce qui nuirait à la transparence et à l'efficacité des procédures. Des efforts supplémentaires s'imposent pour rendre le système plus clair et plus facile à utiliser ²⁰¹.
- 127.** Pour améliorer la collaboration entre les divers organes de contrôle, il pourrait être envisagé d'organiser une réunion annuelle des présidents de ces organes – Commission de la Conférence, CEACR et CLS – pour leur permettre d'échanger des informations et des avis sur les cas en instance sur des questions de coordination, sur d'éventuels chevauchements et, plus globalement, sur les thèmes liés au contrôle de l'application des normes. Une telle réunion, qui pourrait avoir lieu au mois de juin pendant la Conférence internationale du Travail, permettrait d'améliorer l'efficacité et la cohérence du contrôle ainsi que de prévenir des chevauchements inutiles. On pourrait de plus envisager que le président du CLS remette chaque année à la Commission de la Conférence un rapport qui ferait le point sur la situation et attirerait l'attention sur les cas les plus difficiles, et notamment sur les cas les plus graves et les plus pressants, sur ceux qui sont en instance depuis longtemps sans qu'aucun progrès ne soit constaté ou sur ceux qui sont renvoyés devant la CEACR pour des aspects législatifs. Un tel rapport serait aussi de nature à améliorer la transparence et la coordination entre les organes de contrôle.
- 128.** Il faut également se pencher sur l'interaction entre la Commission de la Conférence et la CEACR. Les normes internationales du travail ne peuvent être correctement appliquées que si ces deux commissions, qui constituent le cœur du mécanisme de contrôle de l'OIT, continuent à progresser sur la voie de la coopération et de la responsabilité partagée ²⁰². Le dialogue permanent entre la Commission de la Conférence et la CEACR exerce une influence majeure sur les méthodes de travail de la CEACR et constitue en ce sens une composante essentielle du système de contrôle ²⁰³. Il convient de maintenir et de renforcer les mesures visant l'établissement d'une relation plus constructive entre la Commission

²⁰¹ Voir K. Tapiola: «The ILO system of regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm», dans *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006*, p. 29.

²⁰² Déclaration du président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Juge Abdul G. Koroma, CIT, 104^e session, Genève, juin 2015, document C.App./D.4.

²⁰³ BIT: *Compte rendu provisoire*, n° 14(Rev.), première partie, rapport de la Commission de l'application des normes, rapport général, CIT, 104^e session, Genève, juin 2015, parag. 52.

de la Conférence et la CEACR pour en améliorer l'efficacité²⁰⁴. Dans son rapport de 2015, la commission d'experts a souligné que le contexte institutionnel actuel était propice à l'adoption d'une démarche tournée vers l'avenir pour ce qui est des relations entre les deux commissions²⁰⁵. Le double système de contrôle régulier, fondé sur l'examen technique effectué par la CEACR, suivi d'une analyse politique globale par la Commission de la Conférence, est unique en son genre dans la sphère internationale²⁰⁶.

- 129.** On pourrait aussi renforcer la transparence et la visibilité des mécanismes de contrôle de l'OIT en adoptant une approche inclusive, adaptée aux besoins des différents publics concernés. Ainsi, envisager des réponses conformes aux intérêts des travailleurs non syndiqués, comme les nombreux travailleurs de l'économie informelle, par exemple, est un objectif important pour promouvoir des normes minimales universelles²⁰⁷.
- 130.** L'optimisation des bases de données de l'OIT (par exemple NORMLEX) serait une autre façon d'améliorer la visibilité des activités de l'Organisation. Pour ce faire, on pourrait créer une interface électronique donnant des informations simples et concises sur l'application des normes de l'OIT par les Etats Membres, et comportant un «tableau de bord par pays» avec des informations statistiques et graphiques sur leurs avancées en matière de ratification des conventions. Ce système améliorerait la visibilité des efforts accomplis par les Etats Membres en la matière, et faciliterait l'accès à toutes les autres données pertinentes. L'utilisation optimale des technologies modernes pour rationaliser et simplifier les procédures de rapport serait également un facteur de transparence et d'efficacité. Toutes ces mesures contribueraient à renforcer l'impact et la pertinence du système de contrôle, au bénéfice de tous les Etats Membres, ainsi qu'à faire mieux connaître les normes internationales du travail aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

b) Mandat des organes de contrôle et interprétation des conventions

- 131.** Le présent rapport se limite aux articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT, et aux mécanismes de plainte en matière de liberté syndicale; toutefois, il faut traiter du mandat des organes de contrôle en rapport avec la question de l'interprétation des conventions, puisque cette question est inextricablement liée aux débats actuels sur le réexamen du système de contrôle. La CEACR a explicité la portée de son mandat dans

²⁰⁴ Une idée intéressante consisterait à mentionner aussi les «cas de progrès» dans la liste de la Commission de la Conférence, afin que celle-ci comporte également un élément positif. Certains intervenants ont suggéré de retenir d'autres critères, plus accessibles, pour l'adoption de la liste de la Commission de la Conférence.

²⁰⁵ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 23.

²⁰⁶ Un système similaire a été établi à l'échelon régional dans le cadre de la Charte sociale européenne. En vertu de ce système, le Comité d'experts indépendants examine les rapports des gouvernements et transmet ses conclusions au Comité gouvernemental qui relève directement du Comité des ministres.

²⁰⁷ Voir par exemple le récent rapport intitulé *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, rapport V (1), CIT, 104^e session, Genève, 2015.

son rapport de 2014, et les mandants tripartites l'ont accepté²⁰⁸. En rappelant que son mandat consiste à examiner «la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions», la commission d'experts a en partie atténué la controverse entourant le fonctionnement du système de contrôle²⁰⁹.

132. Le mandat du CLS est certes fondé sur la Constitution de l'OIT, mais il a évolué au fil des ans avec la pratique: «Le mandat du comité consiste à déterminer si, concrètement, telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective énoncés dans les conventions portant sur ces sujets»²¹⁰. Certaines préoccupations ont été exprimées au sujet de ce mandat, mais il est généralement admis que la CEACR et le CLS doivent recourir à un certain degré d'interprétation, la première pour examiner les rapports et le second pour instruire et examiner les plaintes. La commission d'experts procède à une analyse technique des dispositions des conventions et recommandations, tandis que le CLS se réfère aux principes de la liberté syndicale. Comme on l'a déjà mentionné, le CLS renvoie à la CEACR les aspects législatifs des cas qu'il instruit.
133. Les organisations gouvernementales internationales prennent leurs décisions selon les principes démocratiques de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Au sein de l'OIT, l'interprétation juridique des conventions est la prérogative de la Cour internationale de Justice (CIJ). Les questions ou différends relatifs à l'interprétation des conventions ou de la Constitution doivent lui être soumis en vertu de l'article 37 (1) de la Constitution. Une autre option consisterait à souligner que la CIJ a autorité pour interpréter les conventions, et à promouvoir la procédure de l'article 37 (1).
134. L'article 37 (2) offre une autre possibilité: le Conseil d'administration peut instituer un tribunal pour le «prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention». Il pourrait être envisagé d'instituer un «Tribunal de l'OIT», chargé de statuer sur les questions d'interprétation, afin de faire progresser le débat sur le rôle et le mandat des organes de contrôle, voire d'y mettre un terme²¹¹. Ce tribunal ne serait pas une première sur la scène internationale: ainsi, le Tribunal international du droit de la mer et l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce traitent des questions d'interprétation en parallèle avec la CIJ²¹².
135. L'option constitutionnelle consistant à créer un mécanisme interne pour l'interprétation des conventions a été adoptée en 1946 pour conférer davantage de souplesse à la Constitution en prévoyant un autre mécanisme doté d'autorité et pour garantir l'uniformité de l'interprétation²¹³. Cette uniformité suppose que les décisions soient

²⁰⁸ Le mandant est reproduit in extenso au paragraphe 9 du présent rapport.

²⁰⁹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 29.

²¹⁰ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, paragr. 6.

²¹¹ Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (19-20 fév. 2013), paragr. 116.

²¹² *Ibid.*

²¹³ Document exploratoire informel élaboré par le Département des normes internationales du travail et le Bureau du conseiller juridique, *L'interprétation des conventions internationales du travail: Suivi des consultations tripartites informelles de février-mars 2010*, paragr. 5. Voir annexe I:

obligatoires et s'appliquent à tous les Etats Membres de l'OIT, qu'elles soient portées à la connaissance de tous les Membres, avec possibilité de formuler des observations dont la Conférence serait saisie et qu'une coordination avec la CIJ soit prévue ²¹⁴. Les discussions informelles de 2010 ont fait ressortir trois points d'importance fondamentale s'agissant de la création d'un mécanisme au sens de l'article 37 (2): 1) ce mécanisme doit contribuer au renforcement du système normatif, y compris le système de contrôle; 2) il doit renforcer la contribution tripartite à l'interprétation des conventions; et 3) il doit préserver l'intégrité du système de contrôle de l'OIT ²¹⁵.

- 136.** Ce tribunal devrait être aisément accessible aux mandants et devrait appliquer strictement les règles énoncées à l'article 37 (2). Le Conseil d'administration peut édicter des règles – qui seront soumises à l'approbation de la Conférence – régissant l'institution du tribunal. Il est chargé de saisir le tribunal de tout différend ou de toute question concernant l'interprétation d'une convention, et la décision du tribunal aurait force obligatoire ²¹⁶. A propos de la composition, il est essentiel de garantir l'indépendance du tribunal, de désigner des personnes compétentes et de définir plus précisément le caractère obligatoire des effets des décisions ²¹⁷. Il faudrait aussi préciser les conditions régissant une éventuelle saisine de la CIJ ²¹⁸. Une telle innovation devrait s'articuler avec les mécanismes existants, dans lesquels le système de contrôle joue un rôle essentiel ²¹⁹. Ce tribunal présenterait en outre l'avantage d'être composé de spécialistes de l'interprétation du droit international du travail.

c) Volume de travail, efficience et efficacité

- 137.** L'existence du système de contrôle a conduit à une augmentation du volume de travail de ses divers organes. L'augmentation du nombre d'Etats Membres et de conventions ratifiées a notamment accru le volume de travail de la CEACR, sans augmentation correspondante du nombre d'experts ou de la durée de ses sessions ²²⁰. Il faut donc prioritairement rationaliser et améliorer la capacité des organes de contrôle tout en encourageant les mandants à répondre le plus rapidement possible aux demandes que

«Synthèse des réflexions et discussions de 1945 et 1946 relatives à l'ajout à la Constitution de l'OIT de l'article 37, paragraphe 2».

²¹⁴ *Ibid.*, paragr. 5.

²¹⁵ *Ibid.*, paragr. 10.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Dans ce contexte, il est peut-être utile d'avoir présents à l'esprit les codes d'éthique et les principes directeurs élaborés au sein des Nations Unies à l'intention des personnes qui siègent dans les organes de traités des droits de l'homme. Voir: Nations Unies, Principes directeurs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme («Principes directeurs d'Addis-Abeba»), Document HRI/MC/2012, version préliminaire non révisée, juin 2012.

²¹⁸ Document exploratoire informel élaboré par le Département des normes internationales du travail et le Bureau du conseiller juridique, *L'interprétation des conventions internationales du travail: Suivi des consultations tripartites informelles de février-mars 2010*, paragr. 24.

²¹⁹ *Ibid.*, paragr. 43.

²²⁰ A noter qu'à l'heure actuelle, la CEACR travaille de nouveau avec son effectif complet, qui est de 20 membres.

ceux-ci leur adressent. Il faut aussi que les mandants soient en permanence attentifs à l'efficacité des organes de contrôle dans la pratique.

138. La CEACR continue de s'efforcer de rationaliser le contenu de son rapport et d'améliorer ses méthodes de travail. La sous-commission chargée de ces questions réfléchit en permanence à des moyens de renforcer l'efficacité et l'efficience de la commission d'experts ²²¹, notamment en conférant davantage de visibilité à ses travaux, ce qui est de nature, d'une part, à faciliter les travaux au sein de la Commission de la Conférence et, d'autre part, à aider les mandants tripartites – et en particulier les gouvernements – à mieux saisir le sens des demandes de la CEACR. Cela peut contribuer à améliorer la mise en œuvre et le respect des normes internationales du travail ²²². De plus, on pourrait encourager la CEACR à mieux s'organiser et à améliorer ses méthodes de travail dans le sens préconisé par sa sous-commission chargée de la rationalisation du traitement de certains rapports ²²³. Il a été suggéré à cet effet d'envisager d'allonger ou de fragmenter les sessions de la CEACR, de veiller à mieux structurer les commentaires et à les rendre plus clairs ainsi que de continuer à améliorer la cohérence et la visibilité des travaux des experts, sans faire de compromis sur le fond.
139. Enfin, pour plus d'efficience, il a été suggéré: *a)* d'afficher le nom des orateurs inscrits sur un écran dans la salle de la Commission de la Conférence; *b)* de donner aux membres de cette commission la possibilité d'apporter des modifications en ligne au *Compte rendu des travaux*; et *c)* d'améliorer l'accès à des ordinateurs et à des imprimantes pour faciliter le processus de rédaction des conclusions.
140. S'agissant du CLS, selon certains intervenants, il serait utile que les membres du comité reçoivent les documents de travail plus tôt, avant la session. Afin d'améliorer l'efficacité du comité, on pourrait également envisager la jonction des dossiers concernant un même pays en cas de violations similaires. Un mécanisme automatique de suivi au niveau national pourrait également contribuer à une meilleure application des recommandations du comité.
141. Un autre moyen de gagner en efficacité et de soulager les organes de contrôle de l'OIT, serait de rechercher au niveau national une instance extrajudiciaire de règlement des différends, en laquelle les parties aient confiance et qu'elles devraient saisir avant de s'adresser à l'OIT. Le *Comité Especial de Tratamiento de los Conflictos ante la OIT* de la Colombie constitue une telle instance; il s'agit d'une procédure tripartite de règlement des différends relatifs à la liberté syndicale et à la négociation collective, à laquelle les parties peuvent recourir volontairement avant d'envisager le dépôt éventuel d'une plainte devant le CLS, et à laquelle peut être confié le suivi des cas examinés par celui-ci ²²⁴.
142. Ces procédures nationales doivent impérativement être indépendantes et efficaces, et leur mise en place doit se faire dans un contexte de respect de la légalité et s'appuyer sur un degré suffisant de volonté politique, faute de quoi ce type de mécanisme présenterait trop

²²¹ BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution). Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A), CIT, 104^e session, Genève, 2015, paragr. 8.

²²² *Ibid.*, paragr. 9.

²²³ *Ibid.*, paragr. 10.

²²⁴ Le Guatemala a mis en place un tel comité.

de risques pour certaines parties (par exemple les petits syndicats) alléguant des violations des normes du travail. Une autre question importante doit être clarifiée: comment fixer des critères équitables de recevabilité des recours devant les organes de contrôle ²²⁵. Ces critères ne devraient pas avoir pour effet d'exclure certains plaignants potentiels, par exemple les petits syndicats. A l'opposé, un mécanisme de filtrage des cas insuffisamment étayés pourrait atténuer les pressions que subit actuellement le système de contrôle. Par ailleurs, les discussions tenues dans le cadre du mécanisme d'examen des normes pourraient permettre d'identifier les conventions dépassées, qui ne devraient plus faire l'objet de rapports réguliers.

- 143.** Comme le processus de mondialisation en cours risque d'affaiblir la protection de l'emploi et, concurrentement, d'accroître le besoin de normes minimales universelles, il serait possible de renforcer l'impact et l'efficacité des normes internationales du travail en prêtant plus d'attention aux pays qui n'ont pas ratifié certains instruments. Une critique revient souvent à cet égard, à savoir que seuls les pays qui ont ratifié un grand nombre de conventions font l'objet d'un contrôle dans le cadre du système existant. L'OIT devrait promouvoir davantage la ratification et le respect des principes fondamentaux et des normes minimales du travail, et cette priorité devrait se refléter dans son programme. Les conseils et l'assistance technique devraient jouer un rôle majeur dans la promotion de la ratification et de la mise en œuvre des conventions. Les mécanismes de suivi en vertu de l'article 19 de la Constitution, tout comme ceux de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, doivent être promus.
- 144.** Une coordination plus étroite entre les procédures de contrôle formelles et les moyens plus informels – tels que l'assistance technique, les missions de contacts directs ou les réunions tripartites – pourrait contribuer à améliorer la mise en œuvre des normes internationales du travail. Cette coordination pourrait surtout s'avérer fructueuse en ce qui concerne le suivi des recommandations formulées dans le cadre des procédures spéciales: on pourrait par exemple établir un plan, avec un échéancier précis, pour la mise en œuvre des mesures demandées, ce qui favoriserait le respect des normes. Il faudrait également promouvoir une meilleure coordination entre le siège et les bureaux régionaux sur les questions de contrôle. On pourrait aussi envisager la possibilité de mesures provisoires face aux situations particulièrement urgentes – mode d'intervention courant dans les institutions de l'ONU chargées des droits de l'homme ²²⁶. S'agissant des rapports réguliers, une coopération accrue entre experts et conseillers locaux, et le recours aux connaissances et aux informations dont disposent les spécialistes présents sur le terrain, permettrait également de créer un «cercle vertueux» qui renforcerait le système de contrôle. On pourrait également envisager d'améliorer globalement l'efficacité du système de contrôle par une meilleure coordination des diverses actions du Bureau en interne – assistance technique, activités de soutien et de formation, programmes par pays de promotion du travail décent – et des programmes d'autres organisations internationales; par ailleurs, les présidents des organes de contrôle pourraient se concerter pour mieux coordonner leur action.

²²⁵ Pour les critères de recevabilité des réclamations, voir l'article 2 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT.

²²⁶ Voir l'annexe I pour une description des différentes procédures possibles en ce qui concerne les mesures transitoires, les mécanismes d'alerte précoce ou les interventions du système des droits de l'homme de l'ONU en cas d'urgence.

V. Observations finales

145. L'OIT doit s'efforcer en permanence d'améliorer son système de contrôle si elle souhaite s'adapter à la dynamique socio-économique. Elle y a remarquablement réussi depuis près d'un siècle de suivi d'application des normes internationales du travail, en modifiant progressivement le système. Le système de contrôle de l'OIT, avec sa structure tripartite, est à la fois complexe, très évolué et unique en son genre. L'améliorer suppose de lui apporter des modifications bien réfléchies visant à simplifier les modalités pratiques et le cadre procédural afin de les rendre plus compréhensibles et plus cohérents.
146. Le système de contrôle de l'OIT fonctionne adéquatement et remplit généralement bien son objectif – assurer le respect des normes internationales du travail dans des contextes nationaux et des systèmes juridiques différents. Ses divers organes et procédures aident les pays à honorer leurs obligations et ont des fonctions complémentaires qui offrent des solutions individuelles permettant de régler les différends du travail et de favoriser la mise en œuvre des conventions et des recommandations. L'indépendance, la compétence, l'objectivité et l'autorité des membres des organes de contrôle sont des éléments essentiels pour la réussite du système ²²⁷.
147. Certaines améliorations sont néanmoins suggérées principalement aux paragraphes 127, 130, 133, 134, 138, 139, 140, 141, 142 et 144 du présent rapport, par exemple: mieux communiquer sur le fonctionnement de ce système de contrôle complexe pour en améliorer la transparence et l'accessibilité; mieux utiliser les nouvelles technologies, par exemple en informatisant davantage le système de présentation des rapports; et recourir plus fréquemment à l'assistance technique, essentielle pour renforcer l'impact du système de contrôle. En outre, il devrait être possible de parvenir à un meilleur équilibre entre les obligations des Etats Membres qui ont ratifié les conventions et les autres. La coordination entre les organes de contrôle et leurs présidents pourrait elle aussi être améliorée. La Constitution offre différentes possibilités de traiter la question de l'interprétation des conventions. Enfin, le système serait moins sollicité s'il existait au niveau national des procédures de règlement indépendantes et impartiales, que les plaignants devraient épuiser avant de se pourvoir devant l'OIT.
148. Les diverses procédures de contrôle servent un objectif commun – le respect effectif des normes internationales du travail, notamment en ce qui concerne les conventions ratifiées. Les interactions entre les mécanismes de contrôle concernent donc des obligations librement acceptées par les Etats Membres de l'OIT lorsqu'ils ratifient une convention. L'association des différents mécanismes et procédures (réclamation, plainte, présentation de rapports, obligation découlant des conventions ratifiées et non ratifiées) et des divers modes d'intervention de l'OIT (assistance technique et missions sur place), ainsi que la combinaison de vérifications d'ordre technique et d'ordre politique confèrent cohérence et efficacité au système de contrôle de l'OIT ²²⁸. Toutefois, l'Organisation doit l'évaluer et le réexaminer en permanence, en l'adaptant au besoin, pour veiller au respect permanent des normes internationales du travail et assurer la promotion de la justice sociale.

²²⁷ C.W. Jenks: «The International Protection of Trade Union Rights», dans E. Luard (dir. de publication): *The International Protection of Human Rights*, 1967, pp. 210-224.

²²⁸ N. Valticos: «Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?», dans N. Blokker et S. Muller: «Towards more effective supervision by international organisations», dans *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, 1994, p. 112.

Annexe I. Systèmes de contrôle d'autres organes chargés des droits de l'homme que ceux de l'OIT

Introduction

1. Le mandat confié par le Conseil d'administration aux deux présidents comportait la réalisation d'une analyse comparative d'autres systèmes internationaux de contrôle. C'est pourquoi la présente annexe passe en revue d'autres mécanismes de surveillance du respect des droits de l'homme qui existent dans le système des Nations Unies (ONU) afin de donner un aperçu du fonctionnement de ces mécanismes et de dégager des éléments qui pourraient être utilisés pour améliorer le système de contrôle de l'OIT. En 1946, l'OIT est devenue la première institution spécialisée des Nations Unies. Selon la Charte des Nations Unies, les institutions spécialisées sont des institutions intergouvernementales reliées à l'ONU. Ce sont des organisations autonomes qui collaborent avec l'ONU et entre elles par l'intermédiaire du Conseil économique et social, qui coordonne leurs activités. En font partie le Groupe de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale de la Santé.
2. Puisque l'OIT est l'une de ces institutions, il peut être utile d'étudier les systèmes de contrôle de l'application d'autres instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Plusieurs organes sont chargés des droits de l'homme, qui sont dotés de mécanismes de surveillance ou de contrôle distincts. Ils sont divisés en deux grandes catégories: les organes de la Charte et les organes de traités. Les organes de la Charte tirent leur légitimité de la Charte des Nations Unies¹; ce sont actuellement le Conseil des droits de l'homme, y compris ses organes subsidiaires, le Comité consultatif, le mécanisme d'examen périodique universel et les procédures spéciales². Le Conseil des droits de l'homme a remplacé en 2006 la Commission des droits de l'homme qui avait été créée en 1946.
3. Les organes de traités veillent à l'application d'instruments juridiques précis. Ils ont donc un mandat plus restreint que celui des organes de la Charte et ils s'adressent à un public moins large. On peut les définir comme étant des comités composés d'experts indépendants qui analysent des instruments relatifs aux droits de l'homme sur le plan technique alors que le Conseil des droits de l'homme est une plate-forme à vocation plus politique. La prise de décisions au sein des organes de traités se fait généralement par consensus, tandis que les organes de la Charte décident à la majorité³. Il existe neuf conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, et à chacune d'elle correspond un organe de traité chargé de surveiller l'application des dispositions qu'elle contient. Les organes de traités sont composés d'experts indépendants qui examinent les rapports des Etats parties, les communications ou les plaintes individuelles. Dans l'ensemble, hormis quelques différences notables, ils appliquent des méthodes de contrôle similaires⁴.

¹ Charte des Nations Unies et Statut de la Cour internationale de justice, San Francisco, 1945.

² Bibliothèque Dag Hammarskjöld Guides de recherche: <http://research.un.org/fr>.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

-
4. On trouvera ci-après une analyse des organes de la Charte et des organes de traités, qui devrait donner une idée claire des systèmes de surveillance respectifs de ces organes et de l'intérêt qu'ils pourraient présenter pour le système de contrôle de l'OIT.

I. Les organes de la Charte

a) *Procédures et examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme*

5. Créé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 60/251 adoptée en 2006, le Conseil des droits de l'homme est chargé de favoriser la promotion et la défense des droits de l'homme à travers le monde⁵. Il est composé de 47 Etats membres des Nations Unies élus par l'Assemblée générale et a pour mandat d'examiner tous les aspects thématiques et les situations concernant les droits de l'homme⁶. Il a mis en place trois procédures principales pour suivre la situation des droits de l'homme à l'échelle mondiale: l'examen périodique universel, le comité consultatif et la procédure de plainte. De plus, le conseil a recours aux procédures spéciales des Nations Unies établies en 1947 par son prédécesseur.

b) *L'examen périodique universel*

6. L'examen périodique universel (EPU) consiste à passer en revue la manière dont les droits de l'homme ont été respectés dans l'ensemble des Etats membres des Nations Unies au cours d'un cycle donné. Cet exercice, piloté par les Etats sous les auspices du Conseil des droits de l'homme, offre à chaque Etat la possibilité de présenter les mesures qu'il a prises pour améliorer la situation des droits de l'homme sur son territoire⁷. La résolution 5/1 adoptée par le Conseil des droits de l'homme en 2007 définit les principaux éléments et modalités de l'EPU⁸. Le groupe de travail chargé de l'EPU tient trois sessions de deux semaines par année, au cours desquelles 16 Etats sont examinés. Trois Etats membres du conseil (la troïka) assument les fonctions de rapporteurs pour l'examen de chaque pays. Les examens reposent sur des informations émanant de l'Etat examiné, d'experts indépendants et de groupes de défense des droits de l'homme, d'organes de traités, d'autres organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes comme les commissions nationales des droits de l'homme⁹. Ainsi, 48 pays sont examinés chaque année et la totalité des Etats membres de l'ONU le sont au cours du cycle complet de l'EPU¹⁰. Le groupe de travail établit pour chaque pays un rapport qui contient le résumé des débats et les conclusions ou recommandations formulées¹¹. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a constitué une base de données spéciale qui réunit tous les rapports ainsi

⁵ Résolution A/RES/60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁶ <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx#ftn1>

⁷ <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

⁸ Résolution A/HRC/RES/5/1, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*.

⁹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>

¹⁰ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx>

¹¹ Bibliothèque Dag Hammarskjöld Guides de recherche: <http://research.un.org/fr>.

établis ¹². L'EPU est un système de contrôle unique en son genre, fondé sur l'égalité et la méthode de l'examen par les pairs.

c) Le Comité consultatif

7. Le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme est composé de 18 experts indépendants provenant de régions différentes et ayant des parcours professionnels variés, qui agissent à titre personnel. Sorte de laboratoire d'idées du Conseil, il remplace la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, qui appartenait à la Commission des droits de l'homme ¹³. Ce comité, qui se réunit deux fois par an, met ses compétences techniques au service du Conseil des droits de l'homme, peut formuler des propositions de recherche. Il n'adopte pas de résolutions ni de décisions, son rôle se limitant à donner des conseils orientés vers la mise œuvre sur des questions thématiques ¹⁴.

La procédure de requête

8. En vertu de la résolution 5/1 adoptée en 2007, le Conseil des droits de l'homme a mis en place une procédure de requête pour traiter un ensemble de violations flagrantes et systématiques, attestées par des éléments dignes de foi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales ¹⁵. Cette procédure s'applique aux communications émanant d'un individu, d'un groupe d'individus ou d'organisations non gouvernementales (ONG) qui affirment être victimes d'une violation des droits de l'homme ou avoir une connaissance sûre de telles violations. Elle est confidentielle et appliquée dans une optique favorable à la victime, et elle vise l'impartialité, l'objectivité et l'efficacité ¹⁶.
9. Le président du groupe de travail des communications effectue un premier tri des communications, en se fondant sur les critères de recevabilité énoncés aux paragraphes 85 à 88 de la résolution 5/1. Si la communication n'est pas rejetée, elle est transmise à l'Etat intéressé. Deux groupes de travail distincts – le groupe de travail des communications et le groupe de travail des situations – sont chargés d'examiner les communications et de porter les violations persistantes à l'attention du Conseil des droits de l'homme ¹⁷. Les mesures envisageables consistent à garder la situation à l'examen, charger un expert indépendant de faire rapport au conseil ou recommander au Haut-Commissariat de fournir une assistance technique ¹⁸.

¹² <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>

¹³ Bibliothèque Dag Hammarskjöld Guides de recherche: <http://research.un.org/fr>.

¹⁴ <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/AboutAC.aspx>

¹⁵ Résolution A/HRC/RES/5/1, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, paragr. 85. La procédure de requête a remplacé la procédure établie par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, en date du 27 mai 1970, telle qu'elle a été révisée par la résolution 2000/3 du Conseil, en date du 19 juin 2000. Voir: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/ReviewComplaintProcedure.aspx>.

¹⁶ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>

¹⁷ Résolution A/HRC/RES/5/1, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, paragr. 89 à 99.

¹⁸ *Ibid.*, paragr. 109.

Les procédures spéciales

10. Le Conseil des droits de l'homme est chargé des procédures spéciales initialement mises en place par la Commission des droits de l'homme. Ces procédures font appel à des experts indépendants des droits de l'homme, investis d'un mandat dans une fonction donnée, d'un mandat thématique ou d'un mandat par pays. Les mandataires sont soit une personne – dénommée rapporteur spécial –, soit un groupe de travail composé de cinq membres¹⁹. Ils sont nommés par le Conseil des droits de l'homme et agissent à titre individuel. La durée de leur mandat est limitée à six ans au maximum, et le critère d'indépendance des candidats est censé être un gage d'impartialité, d'intégrité et de bonne foi²⁰. Le 27 mars 2015, on recensait 41 mandats thématiques et 14 mandats par pays.
11. Les mandataires disposent de plusieurs moyens pour promouvoir et surveiller le respect des droits de l'homme. Ils peuvent effectuer des visites sur le terrain pour évaluer la situation des droits de l'homme au niveau national. Ils peuvent aussi adresser des communications sous forme d'appels urgents ou de lettres aux Etats ou à d'autres entités pour demander des éclaircissements ou des mesures. Ils peuvent enfin élaborer des études thématiques, concevoir des normes et des directives relatives aux droits de l'homme, participer à des consultations d'experts, favoriser la sensibilisation aux droits de l'homme et proposer une assistance technique²¹.

II. Les organes de traités

12. Outre les organes et procédures mis en place en vertu de la Charte, neuf organes de traités ayant des mandats liés aux instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme dont ils sont chargés sont établis au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies. Bien que, d'une manière générale, leur composition et leur fonctionnement soient assez similaires, il existe des différences et des procédures spéciales. Les paragraphes qui suivent offrent une vue d'ensemble des mécanismes de surveillance des organes de traités.
13. Chaque organe de surveillance fait l'objet d'une brève introduction générale, suivie de la présentation du système de contrôle. Sont ensuite expliquées les obligations redditionnelles et les autres procédures ainsi que les types de documents établis par les organes de surveillance.

a) Le Comité des droits de l'homme

14. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies est composé de 18 experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les Etats parties²². Le pacte est un traité multilatéral adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, et entré en vigueur le 23 mars 1976. Il compte 74 signataires et 168 parties. Il fait obligation aux Etats parties de

¹⁹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>

²⁰ Résolution A/HRC/RES/5/1, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, paragr. 39 à 53.

²¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>

²² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976. Voir: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/Membership.aspx>. Voir également: <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/CCPR.aspx>.

respecter les droits civils et politiques des personnes, à savoir le droit à la vie, à la liberté de religion, à la liberté d'expression, le droit de réunion, les droits électoraux et le droit à une procédure régulière et à un procès équitable. Il s'accompagne de deux protocoles facultatifs. Le premier établit un mécanisme de plainte individuelle en vertu duquel des particuliers peuvent présenter des communications au Comité des droits de l'homme pour dénoncer une violation des droits énoncés dans le pacte. Ce mécanisme a engendré un corpus complexe de quasi-jurisprudence relative à l'interprétation et à l'application des dispositions du pacte²³. Le deuxième protocole facultatif vise à l'abolition de la peine de mort²⁴ en ce sens qu'il abolit la peine de mort, mais que les pays ont eu la possibilité de formuler une réserve leur permettant de maintenir la peine de mort pour les crimes de caractère militaire, d'une gravité extrême, commis en temps de guerre.

15. Le Comité des droits de l'homme se réunit trois fois par an pendant quatre semaines pour étudier les rapports quinquennaux des Etats membres sur le respect de leurs obligations découlant du pacte et examiner les communications individuelles concernant les Etats parties aux protocoles facultatifs. La procédure de présentation de rapports est régie par l'article 40 du pacte, et une procédure de plainte interétatique est prévue à l'article 41²⁵. Le Comité des droits de l'homme ne dispose pas d'un système permettant de diligenter des enquêtes sur des allégations de violations graves ou systématiques du pacte.
16. Tous les Etats parties sont tenus de présenter régulièrement des rapports au Comité des droits de l'homme sur la manière dont les dispositions du pacte sont mises en œuvre. Dans un premier temps, les Etats doivent soumettre un rapport dans un délai d'un an à compter de leur adhésion au pacte et, par la suite, chaque fois que le comité en fait la demande, généralement tous les quatre ans. Le comité examine chaque rapport et fait part de ses préoccupations et recommandations à l'Etat partie sous la forme d'«observations finales».
17. Par ailleurs, le Comité des droits de l'homme élabore des observations générales qui ont pour but de préciser la portée et le sens des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces observations générales aident les Etats parties à comprendre la manière dont le comité interprète les obligations que chacun d'eux a contractées en adhérant au pacte. Chaque observation générale porte sur un article particulier du pacte. Il arrive aussi – plus rarement – que le comité fasse une déclaration de fond, comparable à des messages ou des communiqués de presse, concernant les pratiques d'un Etat ou une situation préoccupante, et commente tel ou tel changement survenu au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies. En outre, le comité organise des discussions générales pour recueillir l'avis d'autres organismes des Nations Unies, d'institutions nationales de défense des droits de l'homme, d'ONG et d'acteurs concernés de la société civile sur des sujets d'intérêt.

²³ Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976. Signataires: 35, parties: 115.

²⁴ Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, adopté et proclamé par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/128 du 15 décembre 1989. Signataires: 37, parties: 81.

²⁵ A ce jour, cette procédure n'a jamais été utilisée.

b) Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

18. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels supervise la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui est un traité multilatéral apparenté au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce pacte a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et est entré en vigueur le 3 janvier 1976. Il fait obligation aux parties d'œuvrer pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, à savoir le droit au travail, le droit à la santé, le droit à l'éducation, ainsi que le droit à un niveau de vie suffisant ²⁶.
19. Le Protocole facultatif relatif aux droits économiques, sociaux et culturels permet aux parties de reconnaître que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a compétence pour examiner les communications émanant de particuliers ²⁷.
20. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est composé de 18 experts indépendants et surveille l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ses membres sont élus pour un mandat de quatre ans, la moitié d'entre eux tous les deux ans. Le comité tient deux sessions par an à Genève: une session plénière de trois semaines et une session d'une semaine du groupe de travail de présession.
21. Les Etats sont tenus de soumettre un rapport initial sur l'application des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans un délai de deux ans à compter de leur adhésion et, par la suite, des rapports périodiques tous les cinq ans. Conformément à la procédure de présentation de rapports, chaque Etat partie doit soumettre, premièrement, un document de base commun contenant des informations générales le concernant, un cadre pour la protection des droits de l'homme et des informations sur la non-discrimination et l'égalité et, deuxièmement, un document spécifique à l'instrument contenant des informations précises sur l'application des articles 1 à 15 du pacte et des éclaircissements sur toute législation ou politique mise en place en vue de l'application du pacte ²⁸.
22. Après que les Etats parties ont soumis leurs rapports, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels confie dans un premier temps l'examen du rapport au groupe de travail de présession, composé de cinq membres, qui se réunit six mois avant le Comité plénier. Le groupe de travail de présession soumet ensuite une liste de questions écrites à l'Etat partie concerné, qui est prié d'y répondre avant de se présenter à la date prévue devant le comité.

²⁶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976. Signataires: 5, parties: 164.

²⁷ Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/63/117 du 10 décembre 2008. Signataires: 5, parties: 164.

²⁸ Voir: *Directives concernant les rapports spécifiques que les Etats parties doivent soumettre conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, document E/C.12/2008/2, 24 mars 2009. Pour des directives plus précises concernant la présentation et le contenu des rapports, le Secrétaire général des Nations Unies a publié une *Compilation des directives générales concernant la présentation et le contenu des rapports à présenter par les Etats parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme tient également une liste de tous les rapports soumis par les Etats parties, voir: <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-economic-social-and-cultural-rights/>.

-
23. Les représentants de chaque Etat qui présente un rapport sont invités à instaurer un dialogue constructif avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les observations finales sont ensuite rédigées puis adoptées par consensus après des discussions à huis clos. Une liste des observations finales peut être consultée sur la page Web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ²⁹.
 24. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels peut, dans ses observations finales, demander expressément à un Etat partie de lui communiquer des renseignements ou des données statistiques supplémentaires avant la date de présentation du rapport suivant ³⁰. Si le comité ne peut pas obtenir les renseignements voulus, il peut demander à l'Etat partie d'accepter la visite d'une mission d'assistance technique composée d'un ou de deux de ses membres. Si l'Etat partie n'accepte pas la mission d'assistance proposée, le comité peut faire des recommandations au Conseil économique et social ³¹.
 25. En outre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels peut examiner les communications individuelles faisant état de violations du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par des Etats parties au protocole facultatif. Les communications interétatiques sont régies par l'article 10 du protocole facultatif, mais cette procédure n'a jamais été utilisée. Il n'existe aucun mécanisme permettant de prendre des mesures d'urgence, mais le comité peut mettre en place une procédure d'enquête dans le cas de violations graves ou systématiques de l'un quelconque des droits énoncés dans le pacte en vertu de l'article 11 du protocole facultatif. Les Etats parties peuvent refuser à tout moment de participer à la procédure d'enquête, en refusant de reconnaître la compétence du comité en la matière.
 26. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels peut formuler des observations générales sur l'interprétation à donner aux dispositions du pacte et pour aider les Etats parties à s'acquitter de leurs obligations. Il peut en outre publier des lettres ouvertes et des déclarations pour préciser sa position quant à certaines obligations découlant du pacte à la suite d'événements importants ou en réponse à d'autres questions concernant sa mise en œuvre ³².

c) Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

27. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est un organe composé d'experts indépendants qui surveille l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale par les Etats parties à cette convention ³³. Il se réunit à Genève et tient normalement deux sessions annuelles de trois semaines chacune.

²⁹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=5

³⁰ Voir: *Autres activités menées par les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme et participation des parties prenantes à l'action des organes conventionnels*, document HRI/MC/2013/3 des Nations Unies, 22 avril 2013, paragr. 8. Cette procédure est rarement utilisée.

³¹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-economic-social-and-cultural-rights/>

³² *Ibid.*

³³ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 (XX) du 21 décembre 1965, entrée en vigueur le 4 janvier 1969. Signataires: 87, parties: 177.

-
28. Par ailleurs, un mandat de Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination fondée sur la race, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée a été créé. Comme cela a été mentionné plus haut, le mandat de rapporteur spécial fait partie des procédures spéciales mises en place par le Conseil des droits de l'homme³⁴. Le Rapporteur spécial actuel sur les formes de discrimination raciale, M. Mutuma Ruteere (Kenya), a été chargé par le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 7/34, de se concentrer sur plusieurs questions relatives à la discrimination raciale³⁵. Conformément à son mandat, le rapporteur spécial transmet à l'Etat concerné des appels urgents et des communications concernant des allégations de violation relatives à des formes contemporaines de racisme, de discrimination fondée sur la race, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, afin d'inciter les autorités nationales à enquêter sur tous les faits ou cas individuels signalés. Il peut également rassembler des informations en se rendant directement dans les pays et soumettre des rapports annuels au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations Unies sur les activités prévues dans le cadre de son mandat³⁶.
29. Tous les Etats parties sont tenus de présenter à intervalles réguliers au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des rapports sur l'application des dispositions de la convention. Ils doivent initialement faire rapport un an à compter de leur adhésion à la convention et, par la suite, tous les deux ans. Le comité examine chaque rapport et fait part de ses préoccupations et recommandations à l'Etat partie sous la forme d'observations finales³⁷. A l'instar de la procédure de présentation de rapports établie en vertu des pactes de 1966 relatifs aux droits de l'homme, chaque Etat partie doit soumettre, premièrement, un document de base commun contenant des informations générales le concernant, un cadre pour la protection des droits de l'homme et des informations sur la non-discrimination et l'égalité et, deuxièmement, un document spécifique à l'instrument contenant des informations précises sur l'application des articles 1 à 7 de la convention, ainsi que des éclaircissements sur toute législation ou politique visant à mettre en œuvre ses dispositions³⁸. Le comité engage ensuite un dialogue constructif avec chaque Etat partie qui a rempli ses obligations en matière de présentation des rapports. Le comité dispose également d'une procédure de suivi pour demander d'autres informations ou d'éventuels rapports complémentaires sur les mesures prises par l'Etat partie pour donner effet à ses recommandations³⁹.
30. Outre la procédure de présentation de rapports, la convention met en place trois mécanismes au moyen desquels le comité remplit ses fonctions de contrôle: l'examen des plaintes individuelles, l'examen des plaintes interétatiques et la procédure d'alerte rapide⁴⁰.
31. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale peut examiner des pétitions individuelles faisant état d'une violation de la convention par un Etat partie qui a fait la

³⁴ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx>

³⁵ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/OverviewMandate.aspx>

³⁶ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/IndexSRRacism.aspx>

³⁷ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>

³⁸ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx>

déclaration requise à l'article 14 de la convention ⁴¹. Cet article énonce également les critères auxquels toute plainte doit répondre pour être examinée par le comité ⁴². Les décisions rendues par le comité sont compilées dans une base de données qui peut être consultée en ligne ⁴³.

32. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale prévoit un mécanisme permettant aux Etats de dénoncer une violation de ses dispositions par un autre Etat ⁴⁴. Une commission de conciliation ad hoc peut alors être constituée, mais la procédure de plainte interétatique n'a jamais été utilisée à ce jour. La convention prévoit également un mécanisme permettant de résoudre les différends qui opposent des Etats parties à propos de l'interprétation de la convention ⁴⁵. Dans le cadre de cette procédure, les négociations peuvent être suivies d'un arbitrage. Si les parties ne s'entendent pas sur la procédure d'arbitrage dans un délai de six mois, l'un des Etats peut porter le différend devant la Cour internationale de Justice, à moins qu'un Etat ait annoncé au moment de ratifier la convention ou d'y adhérer qu'il choisissait de ne pas participer à la procédure ⁴⁶.
33. Il existe une procédure spéciale pour les questions urgentes. En cas de violation grave de la convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale peut déclencher une procédure d'alerte rapide pour prévenir toute aggravation de la situation. En pareil cas, l'Etat en cause est prié de donner des informations et de prendre une décision qui réponde aux préoccupations exprimées et recommande des mesures à prendre ⁴⁷. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a publié une liste des décisions récemment prises dans le cadre de cette procédure ⁴⁸.
34. Le comité rend public son interprétation des dispositions de la convention dans des «recommandations générales». Il peut également publier des rapports sur des questions de fond et organiser des débats thématiques ⁴⁹. Le comité émet des recommandations sous la forme d'observations finales après réception des rapports de l'Etat concerné.

⁴¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx> et <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>. Au mois de juin 2014, 55 Etats avaient accepté le mécanisme de plainte du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

⁴² http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/#Individual_Complaints

⁴³ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=6&DocTypeID=17

⁴⁴ Articles 11 à 13 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁴⁵ Article 22 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁴⁶ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>

⁴⁷ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx>

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>

d) Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

35. Dans de nombreuses régions du monde, on a assisté au cours des années soixante à une prise de conscience des discriminations à l'égard des femmes et à la multiplication des organisations qui luttent contre les effets de la discrimination fondée sur le sexe⁵⁰. Cette situation a conduit à l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1981⁵¹.
36. L'Assemblée générale a adopté le 6 octobre 1999 un protocole facultatif à cette convention, qui comprend 21 articles⁵². Les Etats qui ratifient ce protocole reconnaissent que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes est habilité à recevoir et examiner les communications soumises par des particuliers ou des groupes de particuliers relevant de sa compétence. Le protocole facultatif est entré en vigueur le 22 décembre 2000⁵³.
37. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a été institué en 1982; il se compose de 23 experts des questions concernant les femmes, qui sont originaires du monde entier⁵⁴. Le comité suit l'évolution des droits des femmes dans les Etats parties. Il surveille la mise en œuvre des mesures prises à l'échelon national pour honorer les obligations qui découlent de la convention. Ses membres sont nommés pour un mandat de quatre ans, la moitié d'entre eux étant élus tous les deux ans afin de garantir un équilibre entre le renouvellement de la composition du comité et la continuité requise⁵⁵. Le bureau du comité se compose d'un président, de trois vice-présidents et d'un rapporteur, qui ont tous un mandat de deux ans.
38. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies a décidé en 1994 de nommer un Rapporteur spécial chargé de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences⁵⁶. Conformément à son mandat, M^{me} Rashida Manjoo (Afrique du Sud), rapporteure spéciale depuis août 2009, a pour mission de:
- a) rechercher et obtenir des informations relatives à la violence dirigée contre les femmes, à ses causes et à ses conséquences auprès des gouvernements, des organes créés en vertu d'instruments internationaux, des institutions spécialisées, des autres rapporteurs spéciaux qui s'occupent de diverses questions touchant les droits de l'homme et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, y compris les organisations féminines, et réagir efficacement à ces informations;

⁵⁰ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>

⁵¹ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981. Signataires: 99, parties: 189.

⁵² <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/>

⁵³ Résolution A/RES/54/4 du 15 octobre 1999, Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Signataires: 80, parties: 106. Voir: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=fr.

⁵⁴ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>

⁵⁵ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>

⁵⁶ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

-
- b) recommander les mesures à prendre et les moyens à mettre en œuvre aux niveaux national, régional et international pour éliminer la violence contre les femmes, en faire disparaître les causes et remédier à ses conséquences;
 - c) collaborer étroitement avec toutes les procédures spéciales et autres mécanismes du Conseil des droits de l'homme et les organes créés en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme, en tenant compte de la demande que le conseil leur a adressée de faire état régulièrement et systématiquement dans leurs rapports de la question des droits fondamentaux des femmes, et de coopérer étroitement avec la Commission de la condition de la femme dans l'accomplissement de sa mission;
 - d) continuer d'adopter une approche universelle globale en ce qui concerne l'élimination de la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, y compris les causes de la violence dans les sphères civile, culturelle, économique, politique et sociale ⁵⁷.
39. De plus, le rapporteur spécial transmet aux Etats des appels urgents et des communications concernant la violence envers les femmes, entreprend des visites dans les pays et soumet des rapports thématiques annuels.
40. Par ailleurs, un groupe de travail est chargé de la question de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique. La création de ce groupe de travail par le Conseil des droits de l'homme à sa 15^e session en septembre 2010 a été jugée nécessaire car, malgré de nombreuses réformes constitutionnelles et juridiques visant à intégrer pleinement les droits fondamentaux des femmes dans la législation nationale, les progrès restaient insuffisants ⁵⁸. Le groupe de travail recense, fait connaître et échange, en consultation avec les Etats et d'autres parties prenantes, des avis sur les bonnes pratiques permettant d'éliminer les lois sexistes ⁵⁹.
41. Les Etats parties sont tenus de présenter un rapport national au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans un délai d'un an à compter de la ratification ou de l'adhésion. Ils sont ensuite tenus de le faire tous les quatre ans ou chaque fois que le comité en fait la demande ⁶⁰. Le comité examine les rapports des Etats, qui décrivent les mesures prises au niveau national pour améliorer la situation des femmes. Au cours de discussions avec des fonctionnaires de l'Etat, les membres du comité formulent des observations au sujet du rapport et obtiennent des informations complémentaires.
42. Après réception des rapports périodiques, le comité réunit un groupe de travail de présession composé de cinq membres, qui présélectionne des enjeux et des questions que le Comité plénier examinera lors de sa session suivante. Les Etats parties ont la possibilité de répondre à cette liste avant cette session et le dialogue constructif auquel elle donnera lieu. Le comité adopte ensuite des observations finales, qui comportent généralement une partie sur les progrès réalisés par l'Etat concerné dans l'application de la convention, une liste des facteurs et difficultés pouvant entraver cette application, les principaux sujets de préoccupation et des recommandations. Le comité tient également une liste des observations finales ⁶¹. Cette procédure fondée sur le dialogue, mise au point par le comité,

⁵⁷ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

⁵⁸ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx>

⁵⁹ A sa 23^e session, le Conseil des droits de l'homme a adopté par consensus la résolution 23/7 par laquelle il a reconduit le mandat du groupe de travail pour une période de trois ans.

⁶⁰ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>

⁶¹ *Ibid.*

s'est révélée utile, car elle permet aux participants de procéder à des échanges de vues et à une analyse précise des politiques antidiscriminatoires des divers pays ⁶².

43. Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit deux procédures de contrôle; une procédure de présentation des communications par des particuliers et une procédure d'enquête. Les femmes peuvent, à titre individuel, adresser une communication au comité pour dénoncer une violation des droits énoncés dans la convention. Tous les recours internes doivent avoir été épuisés avant l'examen de ces communications individuelles. La procédure d'enquête permet au comité d'effectuer des enquêtes dans les cas de violations graves ou systématiques des droits des femmes ⁶³.
44. La convention prévoit en outre une procédure de plainte interétatique à l'article 29. En cas d'échec des négociations, il est nécessaire de recourir à l'arbitrage. Si ce recours ne donne aucun résultat satisfaisant, l'une des parties peut porter le différend devant la Cour internationale de Justice, à moins qu'un Etat ait annoncé qu'il se retirait de la procédure au moment de ratifier la convention ou d'y adhérer. La convention ne prévoit aucun mécanisme d'intervention d'urgence.
45. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes élabore plusieurs types de documents normatifs. Il formule des recommandations générales et des suggestions. Les recommandations générales s'adressent aux Etats et portent sur toute question concernant les femmes qui, selon le comité, doit retenir l'attention des Etats parties. Ainsi, les recommandations générales ne portent pas nécessairement sur un article donné de la convention. Le comité peut aussi publier des lettres ouvertes et des déclarations pour préciser sa position sur l'évolution de la situation internationale et toute question se rapportant à l'application de la convention ⁶⁴. En outre, des débats thématiques et des conférences sont organisés ⁶⁵.

e) Le Comité contre la torture et le Sous-comité de la prévention de la torture

46. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants fait obligation aux Etats de prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous leur juridiction, et leur interdit de transférer des personnes vers des pays où il y a lieu de croire qu'elles seront torturées ⁶⁶.

⁶² <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>

⁶³ Une disposition permet de formuler une réserve: les Etats sont autorisés à déclarer qu'ils n'acceptent pas la procédure d'enquête.

⁶⁴ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987. Signataires: 81, parties: 158.

-
47. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 18 décembre 2002 un protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture, qui est entré en vigueur le 22 juin 2006 ⁶⁷. Ce protocole met en place un système de visites régulières sur les lieux de détention, effectuées par des organismes internationaux et nationaux, afin de prévenir les actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Un Sous-comité de la prévention de la torture a été établi en vertu du protocole, qui est chargé d'effectuer des visites et de donner aux Etats parties et aux institutions nationales des conseils spécialisés concernant la création de mécanismes nationaux de prévention ⁶⁸.
48. Le Comité contre la torture est composé de dix experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre de la convention. Il tient deux sessions annuelles d'une durée de deux semaines à Genève, pendant lesquelles il examine en moyenne huit ou neuf rapports soumis par des Etats ⁶⁹. A chaque session, le comité examine les rapports d'un certain nombre d'Etats parties. Chaque rapport est examiné oralement en présence d'un ou de plusieurs représentants de l'Etat concerné, après quoi le comité adopte ses conclusions et recommandations ⁷⁰.
49. Nous l'avons vu, un Sous-comité de la prévention de la torture a été adjoint au Comité contre la torture. Il s'agit d'un nouveau type d'organe de traité du système des droits de l'homme des Nations Unies, qui se fonde sur une conception novatrice, axée sur le long terme et volontariste de la prévention de la torture et des mauvais traitements. Ce sous-comité est composé de 25 experts indépendants et impartiaux élus par les Etats, qui sont originaires de différentes régions du monde ⁷¹. Ses deux principales fonctions consistent à effectuer des visites dans les Etats parties et à fournir des services consultatifs. Conformément au protocole facultatif, le sous-comité bénéficie d'un accès sans restriction à tous les lieux où pourraient se trouver des personnes privées de liberté, à leurs installations et équipements ainsi qu'à tous les renseignements pertinents ⁷². L'article 17 du protocole facultatif fait obligation aux Etats parties de créer un mécanisme national de prévention. Le protocole facultatif et le Sous-comité de la prévention de la torture ont été conçus pour guider les Etats parties dans l'établissement de ces mécanismes.
50. Un groupe de travail est chargé de préparer l'examen des communications individuelles reçues en vertu de l'article 22 de la convention. Le groupe de travail examine l'admissibilité et le bien-fondé des communications et fait des recommandations au comité ⁷³.

⁶⁷ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 2002 à sa cinquante-septième session dans la résolution A/RES/57/199, entré en vigueur le 22 juin 2006. Signataires: 75, parties: 79.

⁶⁸ Résolution A/RES/57/199, articles 5 à 10. Voir également: <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>.

⁶⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>

⁷⁰ <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>

⁷¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx>

⁷² *Ibid.*

⁷³ <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>

-
51. En 1985, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a ordonné la nomination d'un Rapporteur spécial chargé d'examiner les questions se rapportant à la torture ⁷⁴. En mars 2014, le Conseil des droits de l'homme a prorogé ce mandat de trois ans par sa résolution 25/13 ⁷⁵. Le rapporteur spécial actuel est M. Juan Méndez (Argentine). Le mandat du rapporteur spécial s'applique à tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié la convention. Ce mandat comprend trois activités principales: premièrement, adresser aux Etats des appels urgents concernant des personnes qui seraient menacées de torture, ou des communications sur des cas de torture allégués; deuxièmement, effectuer des visites d'inspection dans les pays; et, troisièmement, présenter des rapports annuels sur les activités, le mandat et les méthodes de travail du rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale ⁷⁶. A la différence des mécanismes de plainte des organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme, le rapporteur spécial n'est pas tenu d'attendre que les voies de recours internes soient épuisées pour intervenir ⁷⁷.
52. Conformément à l'article 19 de la convention, chaque partie est tenue de présenter au comité un rapport sur les mesures prises pour donner effet à ses engagements en vertu de la convention dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur, puis tous les quatre ans ou à la demande du comité. Les rapports périodiques sont constitués de trois parties: des informations sur la mise en œuvre de la convention, les renseignements demandés par le Comité contre la torture et des informations sur les mesures prises pour donner suite aux conclusions et recommandations précédemment formulées par le comité ⁷⁸. Une liste de questions est d'abord établie par deux membres du comité désignés comme rapporteurs pour l'Etat en question. Cet Etat peut répondre et envoyer des représentants auprès de l'ONU afin de nouer un dialogue constructif. Dans sa réponse à l'Etat, le comité décrit les aspects positifs et les sujets de préoccupation, et formule des recommandations sur cette base ⁷⁹.
53. Le comité peut connaître des plaintes individuelles alléguant la violation de droits inscrits dans la convention par des Etats parties qui ont fait la déclaration requise selon l'article 22 de la convention. En février 2014, 65 Etats avaient accepté les mécanismes de plainte prévus dans la convention contre la torture.
54. L'article 21 de la convention établit un mécanisme de plainte interétatique, tandis que l'article 30 prévoit un mécanisme visant à régler les différends entre Etats concernant l'interprétation ou l'application de la convention. La séquence est la suivante: premièrement, des négociations, puis un arbitrage et, si les parties ne sont toujours pas parvenues à se mettre d'accord dans un délai de six mois, saisine de la Cour internationale de Justice, sauf option de retrait de la part de l'un des Etats. Le Comité contre la torture n'est pas doté d'un mécanisme d'intervention d'urgence.

⁷⁴ Résolution E/CN.4/RES/1985/33, *Anti-Torture Initiative*.

⁷⁵ Document A/HRC/25/L.25, *Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants: mandat du rapporteur spécial*. Voir également: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx>.

⁷⁶ Pour le mandat complet, voir: document A/HRC/25/L.25, *Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants: mandat du rapporteur spécial*.

⁷⁷ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx>

⁷⁸ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>

⁷⁹ *Ibid.*

-
55. En cas de violation grave ou systématique de l'un ou l'autre droit inscrit dans la convention, le Comité contre la torture a mandat, en vertu de l'article 20, pour engager une procédure d'enquête. En vertu de l'article 28, les Etats parties peuvent refuser de participer à une telle procédure, en déclarant au moment où ils signent la convention, la ratifient ou y adhèrent qu'ils ne reconnaissent pas la compétence conférée au comité en matière d'enquêtes⁸⁰.
56. Le Comité contre la torture publie des commentaires généraux sur des questions thématiques liées à la teneur de la convention. Il peut aussi rédiger des lettres ouvertes et des déclarations dans lesquelles il précise sa position quant à l'évolution de la situation internationale et à d'autres questions susceptibles d'avoir une incidence sur la mise en œuvre de la convention. En outre, avant d'adopter un commentaire général, il participe à des discussions thématiques et à des conférences avec les acteurs concernés⁸¹.

f) Le Comité des droits de l'enfant

57. La Convention relative aux droits de l'enfant énonce les droits des enfants dans les domaines civil, politique, économique, social, culturel et de la santé⁸². Elle est assortie de trois protocoles facultatifs⁸³.
58. Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants fait obligation aux parties d'adopter des lois interdisant sur leur territoire la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.
59. Le deuxième Protocole facultatif à la Convention concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés vise à protéger les enfants contre leur recrutement et leur utilisation dans les hostilités. Les Etats ne doivent pas recruter d'enfants de moins de 18 ans sur les champs de bataille ni procéder à la conscription de soldats de moins de 18 ans et devraient prendre toutes les mesures possibles pour éviter de tels recrutements, démobiliser toute personne de moins de 18 ans conscrute ou utilisée dans les hostilités, et proposer des services de réadaptation physique et psychologique. En outre, les Etats parties sont tenus de faciliter l'intégration sociale des anciens enfants combattants. Enfin, les groupes armés

⁸⁰ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

⁸³ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000, entré en vigueur le 18 janvier 2002. Signataires: 121, parties: 169. Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000, entré en vigueur le 12 février 2002. Signataires: 129, parties: 159. Résolution A/RES/66/138, adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2011, Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, 27 janvier 2012, entré en vigueur le 14 avril 2014. Signataires: 49, parties: 17.

indépendants des forces armées d'un pays ne devraient en aucune circonstance enrôler ou faire participer aux hostilités des personnes de moins de 18 ans ⁸⁴.

60. Le troisième protocole facultatif à la convention, et le plus récent, établit une procédure de présentation de communications qui permet aux enfants ressortissants d'Etats ayant ratifié le protocole de déposer une plainte pour violation de leurs droits directement auprès du Comité des droits de l'enfant, si aucune solution n'a pu être trouvée au niveau national. Le troisième protocole prévoit deux nouveaux moyens par lesquels les enfants peuvent dénoncer les violations de leurs droits: une procédure de présentation de communications et une procédure d'enquête.
61. Le Comité des droits de l'enfant est constitué de 18 experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre de la convention. Il se réunit à Genève et tient normalement trois sessions par an consistant en une plénière de trois semaines et une réunion de présession d'une semaine.
62. De plus, une fonction de Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants a été créée pour répondre aux inquiétudes croissantes concernant l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales et la vente d'enfants. Le rapporteur spécial a pour mandat d'enquêter sur l'exploitation des enfants dans le monde et de soumettre des rapports, comprenant notamment des recommandations en faveur de la protection des enfants concernés, à l'Assemblée générale et à la Commission des droits de l'homme ⁸⁵. La rapporteure spéciale actuelle, M^{me} Maud de Boer-Buquicchio (Pays-Bas), a été nommée en 2014 pour une période de trois ans. Le mandat du rapporteur spécial couvre les questions relatives à l'exploitation sexuelle d'enfants en ligne et dans le cadre du tourisme, des voyages et des grandes manifestations sportives, à la prostitution des enfants, à la pornographie mettant en scène des enfants, à la traite des enfants et à la vente d'enfants à des fins d'adoption illicite, de trafic d'organes, de mariage d'enfants et de travail forcé. Les recommandations du rapporteur s'adressent principalement aux gouvernements, aux organismes des Nations Unies, au secteur privé et aux organisations non gouvernementales ⁸⁶.
63. Tous les Etats parties ont l'obligation de présenter régulièrement au comité des rapports sur la façon dont les dispositions de la convention sont mises en œuvre, tout d'abord deux ans après avoir adhéré à la convention et, ensuite, tous les cinq ans. Un rapport doit se composer d'un document de base commun contenant des informations générales sur l'Etat en question et d'un document relatif à l'instrument contenant des informations précises sur la mise en œuvre de la convention et de ses protocoles facultatifs. Le comité examine chaque rapport et fait part de ses préoccupations et recommandations à l'Etat partie sous la forme d'observations finales ⁸⁷.
64. Comme nous l'avons vu, le Comité des droits de l'enfant est chargé d'examiner les plaintes individuelles déposées en vertu du troisième protocole facultatif, conformément aux règles de procédure du protocole ⁸⁸. En outre, le comité peut ouvrir des enquêtes en cas de violation grave ou systématique de tout droit inscrit dans la convention. Les Etats

⁸⁴ <https://childrenandarmedconflict.un.org/mandate/opac/>

⁸⁵ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>

⁸⁸ Pour des explications détaillées sur les procédures en vertu du troisième protocole facultatif, voir: <https://www.crin.org/fr/guides-pratiques/guides-juridiques/mecanisme-de-plaintes-de-la-cde>.

peuvent décider de ne pas participer à la procédure d'enquête en déclarant au moment où ils signent la convention, la ratifient ou y adhèrent qu'ils ne reconnaissent pas la compétence conférée au comité en matière d'enquêtes.

65. Les communications interétatiques sont régies par l'article 12 du troisième protocole facultatif, qui établit la procédure de dénonciation par un Etat de violations commises par un autre Etat partie à la convention. Cette procédure est celle qui offre les plus larges possibilités de dénonciation de violations potentielles des droits de l'enfant, car elle n'exige pas que des enfants victimes se fassent personnellement connaître⁸⁹. Les deux Etats concernés doivent avoir déclaré accepter cette procédure, qui est rarement utilisée. Par ailleurs, le mandat du Comité des droits de l'enfant ne comporte pas d'interventions d'urgence.
66. Le comité rend publique son interprétation de la convention dans des commentaires généraux sur telle ou telle disposition ou sur des questions thématiques. Il peut aussi adopter une déclaration pour préciser sa position quant à l'évolution de la situation internationale et à toute autre question liée à la mise en œuvre de la convention. De plus, il organise des discussions générales pour recueillir l'avis de parties prenantes et d'experts sur la mise en œuvre de certaines dispositions de la convention.

g) Le Comité pour les travailleurs migrants

67. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a pour principal objectif de renforcer le respect des droits de l'homme des migrants⁹⁰. Elle vise à établir des normes minimales sur les travailleurs migrants et les membres de leur famille, auxquelles les Etats parties devraient se conformer indépendamment du statut des migrants⁹¹.
68. Le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est l'organe qui est chargé de surveiller la mise en œuvre de la convention par ses Etats parties. Il se compose de 14 experts indépendants élus pour un mandat de quatre ans par les Etats parties à la convention. Chaque membre doit être ressortissant d'un Etat partie à la convention, être d'une haute intégrité et posséder des compétences reconnues dans le domaine du droit international des droits de l'homme. Le comité se réunit à Genève et tient normalement deux sessions par an⁹².
69. La Commission des droits de l'homme a créé en 1999 la fonction de Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants⁹³. Le rapporteur actuel est M. François Crépeau (Canada). Son mandat couvre tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié la convention. Le

⁸⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-rights-of-the-child/>

⁹⁰ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

⁹¹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme: la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et son comité, fiche d'information n° 24 (Rev.1), Nations Unies, New York et Genève, 2005.

⁹² <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>

⁹³ Résolution E/CN.4/RES/1999/44, *Droits de l'homme des migrants*, Résolution de la Commission des droits de l'homme 1999/44.

rapporteur spécial n'est pas tenu d'attendre pour intervenir que toutes les voies de recours nationales aient été épuisées ⁹⁴.

70. Les Etats sont tenus de soumettre leur rapport initial dans un délai d'un an après avoir adhéré à la convention, et les autres tous les cinq ans. Afin d'alléger le travail administratif du comité, il existe aussi une procédure simplifiée de présentation de rapports, dans le cadre de laquelle il est dérogé à l'obligation de présenter les rapports dans leur forme classique, ceux-ci étant alors uniquement constitués de la liste des questions soulevées par le comité et des réponses de l'Etat partie ⁹⁵.
71. L'article 77 de la convention régit la procédure de plainte individuelle, qui permet au Comité pour les travailleurs migrants d'examiner des cas spécifiques de violation alléguée de la convention. Le mécanisme de plainte individuelle, dans le cadre duquel des communications individuelles peuvent être prises en compte si l'Etat concerné a fait la déclaration requise, n'est pas encore entré en vigueur ⁹⁶. L'article 74 de la convention prévoit une procédure de plainte interétatique, qui n'a jamais été utilisée à ce jour. Le comité n'est doté d'aucun mécanisme d'intervention d'urgence ou d'enquête.
72. Après qu'un Etat a présenté son rapport, le Comité pour les travailleurs migrants formule des recommandations sous la forme d'observations finales ⁹⁷. Il peut aussi publier des commentaires généraux visant à préciser la portée et la signification des dispositions de fond de la convention, guidant ainsi les Etats dans la mise en application de celle-ci ⁹⁸.

h) Le Comité des droits des personnes handicapées

73. Le Comité des droits des personnes handicapées supervise la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées par les moyens suivants: présentation de rapports par les Etats, plaintes individuelles, procédures d'alerte précoce et d'appel urgent et demandes d'enquête ⁹⁹. En outre, il formule des commentaires généraux et organise des discussions générales. La convention est dotée d'un système spécial de mécanismes nationaux de suivi. Selon son article premier, elle a pour objet de «promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque» ¹⁰⁰.
74. Le Comité des droits des personnes handicapées est composé de 18 experts indépendants, élus pour un mandat de quatre ans, et tient deux sessions annuelles à Genève. Les Etats doivent soumettre un rapport initial dans un délai de deux ans après avoir adhéré à la convention, puis des rapports périodiques sur la mise en œuvre des dispositions de la

⁹⁴ <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

⁹⁵ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>

⁹⁶ Ce mécanisme de plainte individuelle entrera en vigueur lorsque dix Etats parties auront fait la déclaration requise selon l'article 77. Voir: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#interstate>.

⁹⁷ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Convention relative aux droits des personnes handicapées, résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 24 janvier 2007, résolution A/RES/61/106, article premier.

¹⁰⁰ *Ibid.*

convention tous les quatre ans ¹⁰¹. Conformément à l'article 35 de la convention, les rapports doivent comprendre, premièrement, un document de base commun et un cadre pour la protection des droits de l'homme et, deuxièmement, un document spécifique à l'instrument ¹⁰². Une procédure simplifiée de présentation de rapports a été adoptée à la dixième session du comité en septembre 2013.

75. Si un Etat partie a ratifié le protocole facultatif se rapportant à la convention, le Comité des droits des personnes handicapées est chargé d'examiner les plaintes individuelles. Une décision sur le fond est rendue, dans laquelle la responsabilité de l'Etat est éventuellement établie si la plainte est déclarée recevable ¹⁰³.
76. Le Comité des droits des personnes handicapées ne dispose pas de procédure pour les plaintes interétatiques, mais est doté d'une procédure spéciale d'alerte précoce et d'appel urgent par laquelle des particuliers ou des ONG peuvent demander au comité que des mesures particulières soient prises ¹⁰⁴. De plus, une procédure d'enquête confidentielle est établie à l'article 6 du protocole facultatif, qui autorise le comité à enquêter sur des allégations de violation grave ou systématique de la convention.
77. Par ailleurs, les articles 33 à 39 de la convention prévoient un type spécial de mécanisme national de suivi, auquel sont associées les institutions nationales de défense des droits de l'homme et la société civile ¹⁰⁵. En vertu de l'article 33, les Etats ont l'obligation de désigner un point de contact pour les questions relatives au handicap et de créer un dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention, tandis que la société civile est invitée à participer pleinement à cette fonction de suivi.
78. Un mandat de rapporteur spécial a été institué en 2014, qui consiste à améliorer le dialogue, favoriser l'échange d'informations, formuler des recommandations, fournir une assistance technique, mener des actions de sensibilisation et coopérer avec les autres mécanismes des Nations Unies pour faire progresser les droits des personnes handicapées. La première rapporteure spéciale est M^{me} Catalina Devandas Aguilar (Costa Rica) ¹⁰⁶.
79. Le Comité des droits des personnes handicapées publie des commentaires généraux sur l'une ou l'autre disposition de la convention, des thèmes particuliers ou des questions générales qui se posent dans le contexte de la convention. Il prononce de temps à autre des déclarations sur le fond et organise des discussions thématiques et des conférences.

i) Le Comité des disparitions forcées

80. L'application de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées est supervisée par le Comité des disparitions forcées, qui examine les rapports soumis par les Etats, les plaintes individuelles, les plaintes

¹⁰¹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/>

¹⁰² Convention relative aux droits des personnes handicapées, *op. cit.*, article 35.

¹⁰³ Voir également: document CRPD/C/5/3/(Rev.1), juin 2012, *Directives révisées pour la présentation des communications au Comité des droits des personnes handicapées en application du protocole facultatif se rapportant à la convention, adoptées par le Comité des droits des personnes handicapées*.

¹⁰⁴ Document CRPD/C/5/4, *Méthodes de travail du Comité des droits des personnes handicapées*, adoptées à sa cinquième session (11-15 avril 2011), paragr. 26-29.

¹⁰⁵ *Ibid.*, paragr. 38-42.

¹⁰⁶ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/CatalinaDevandas.aspx>

interétatiques et les demandes d'action en urgence, et procède à des enquêtes ¹⁰⁷. Le comité publie aussi des commentaires généraux et des déclarations de fond et organise des discussions thématiques. La convention vise à prévenir les disparitions forcées qui sont réputées constituer un crime contre l'humanité lorsqu'elles sont pratiquées de manière généralisée ou systématique ¹⁰⁸. Le Comité des disparitions forcées est composé de dix experts indépendants élus pour un mandat de quatre ans conformément à l'article 26 de la convention. Le comité tient deux sessions annuelles à Genève, chacune d'une durée de deux semaines environ ¹⁰⁹.

81. Les Etats parties à la convention doivent présenter un rapport initial dans un délai de deux ans à compter de la date d'adhésion; ce rapport doit comprendre un document de base commun et un document spécifique à l'instrument ¹¹⁰. Après que le comité a examiné le rapport soumis par l'Etat, il adopte des observations finales généralement composées d'une partie sur les aspects positifs, d'une autre sur les préoccupations et les recommandations connexes et d'une demande de suivi.
82. Le Comité des disparitions forcées est chargé d'examiner les plaintes individuelles déposées pour violation alléguée de la convention si l'Etat visé a fait la déclaration requise selon l'article 31 de la convention ¹¹¹. Une fois la plainte déclarée recevable, le comité rend une décision sur le fond et détermine si l'Etat s'est rendu coupable de violation de la convention. Un mécanisme de plainte interétatique est établi à l'article 32 de la convention. Les deux Etats concernés doivent avoir accepté cette procédure, qui n'a jamais été utilisée à ce jour ¹¹². En outre, l'article 30 de la convention prévoit une procédure spécifique pour les demandes d'action en urgence. En vertu de cette procédure, le comité demande à l'Etat des renseignements sur la situation de la personne disparue et peut faire des recommandations pour aider le gouvernement à localiser et protéger la personne recherchée. Ces recommandations portent aussi parfois sur des mesures transitoires à prendre pour éviter qu'un dommage irréparable ne soit causé à la victime.
83. Les procédures d'enquête sont instituées à l'article 33 de la convention. Si le comité a été informé, par des renseignements crédibles, qu'un Etat partie porte gravement atteinte aux dispositions de la convention, il peut procéder à une visite dans le pays puis communiquer à l'Etat partie concerné ses observations et recommandations écrites. Comme les autres organes de traités examinés, le Comité des disparitions forcées peut rédiger des

¹⁰⁷ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies, entrée en vigueur le 23 décembre 2010. Voir: <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>.

¹⁰⁸ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies, entrée en vigueur le 23 décembre 2010, article 5.

¹⁰⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>

¹¹⁰ Voir: document CED/C/2, 8 juin 2012, Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, *Directives concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats parties doivent soumettre en application de l'article 29 de la convention, adoptées par le comité à sa deuxième session.*

¹¹¹ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies, entrée en vigueur le 23 décembre 2010, article 31.

¹¹² <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>

commentaires généraux pour préciser la portée et la teneur des dispositions de la convention. Il peut également publier des déclarations de fond et des lettres ouvertes, et organise des discussions thématiques et des conférences. Le comité travaille en étroite coopération avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme ¹¹³.

Conclusions

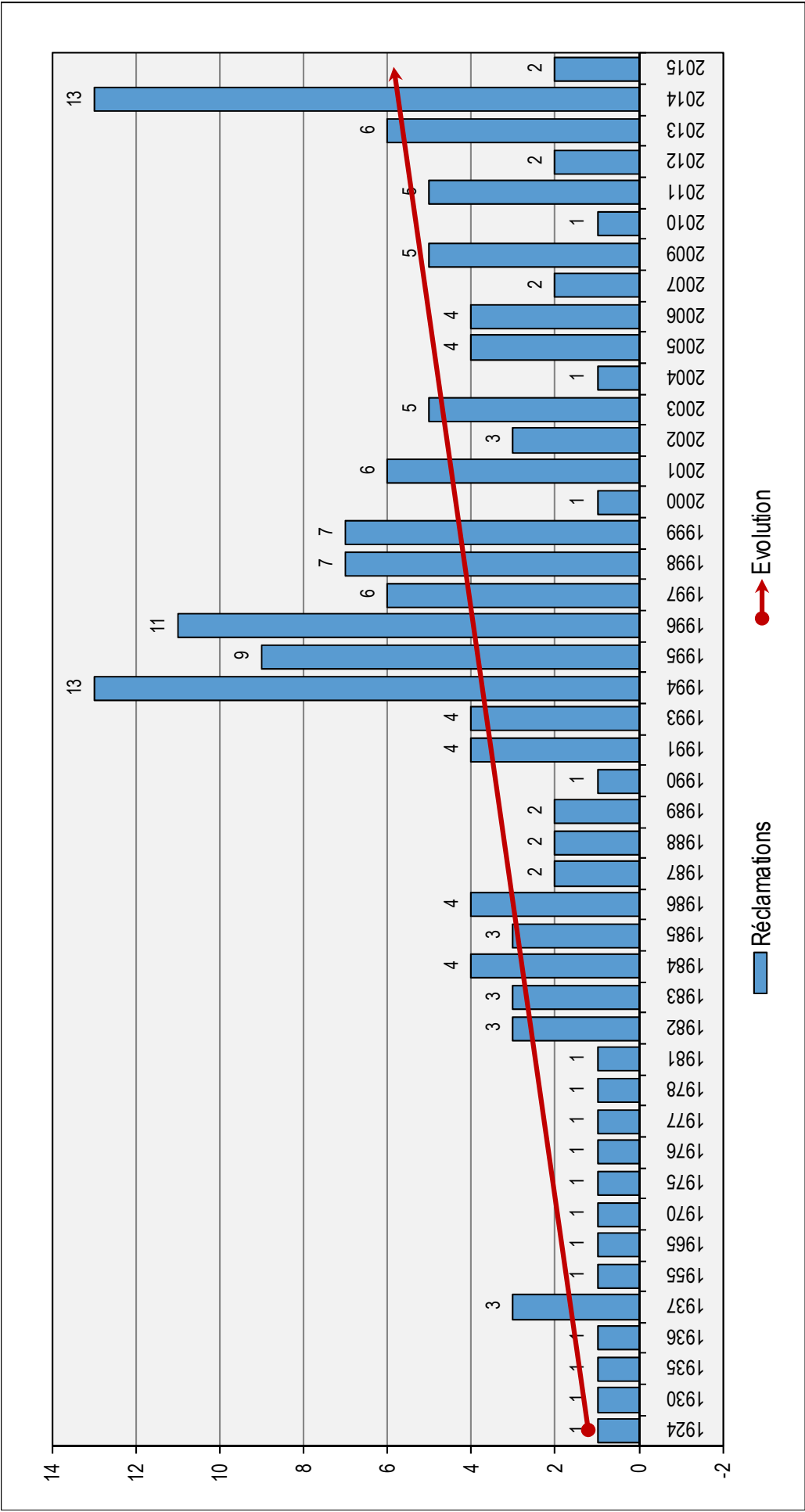
84. Les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme – organes de la Charte et organes de traités – ont mis au point tout un éventail de moyens de contrôle. Le système des Nations Unies, qui évolue constamment, est doté de différentes procédures régissant la présentation de rapports, les plaintes, le suivi, la mise en œuvre, les mesures d'urgence et le règlement des différends au niveau national. Le système de contrôle de l'OIT paraît à certains égards plus complexe et plus perfectionné que celui de nombreux organes de traités mais, sur d'autres points, l'Organisation devrait suivre de près les faits nouveaux dans ce domaine. Une coopération et une coordination étroites entre l'OIT et d'autres institutions des Nations Unies pourraient déboucher sur une conception plus efficace et plus équitable du contrôle au niveau international. La vue d'ensemble qui est présentée ici va dans ce sens.

¹¹³ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, *Relations du Comité des disparitions forcées avec les institutions nationales des droits de l'homme*, document CED/C/6, 28 oct. 2014.

Annexe II. Chiffres et statistiques

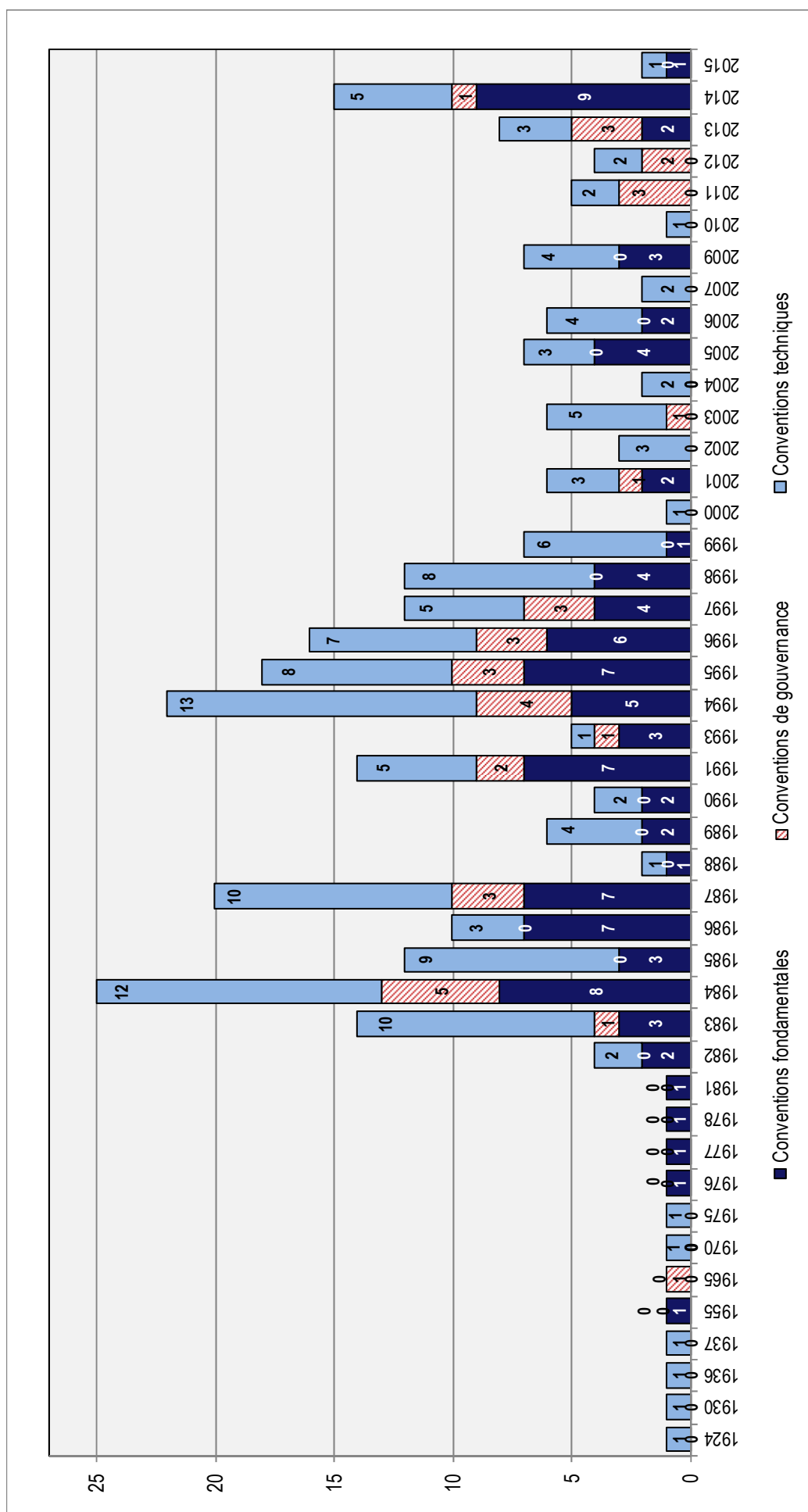
- Figure 1. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et déclarées recevables (1924-2015)
- Figure 2. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1924-2015)
- Figure 3. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, par région, par année et par type de convention (1924-2015)
- Figure 4. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT et nombre de commissions d'enquête (1934-2014)
- Figure 5. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1934-2014)
- Figure 6. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, par région, par année et par type de convention (1934-2014)
- Figure 7. Plaintes déposées auprès du Comité de la liberté syndicale par région (1951-2015)
- Figure 8. Nombre de plaintes provenant de pays d'Afrique (1951-2015)
- Figure 9. Nombre de plaintes provenant de pays d'Asie (1951-2015)
- Figure 10. Nombre de plaintes provenant de pays d'Europe (1951-2015)
- Figure 11. Nombre de plaintes provenant de pays d'Amérique latine (1951-2015)
- Figure 12. Nombre de plaintes provenant de pays d'Amérique du Nord (1951-2015)
- Figure 13. Plaintes déposées auprès du Comité de la liberté syndicale par région (1995-2015)

Figure 1. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et déclarées recevables (1924-2015)*



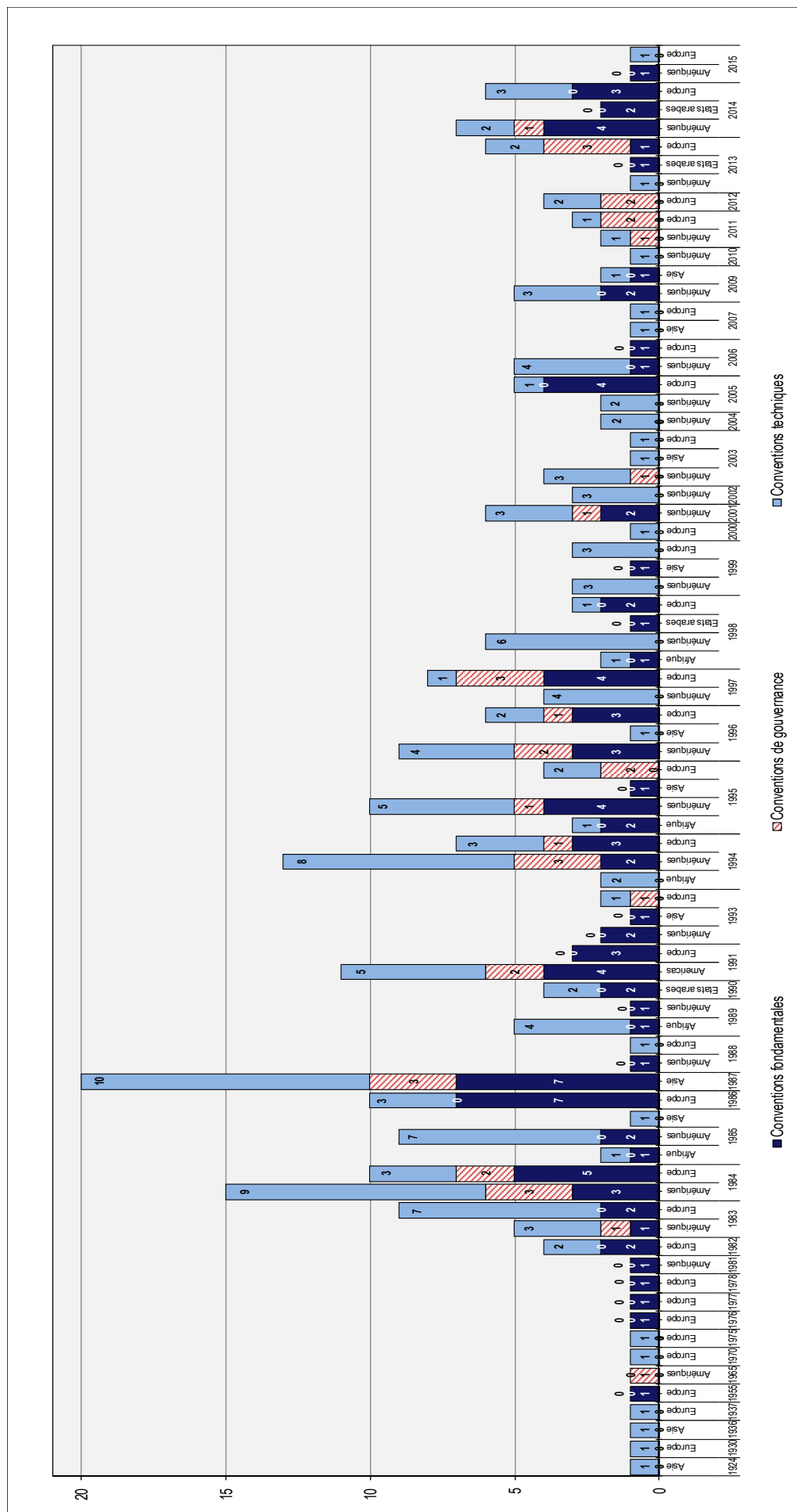
* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une réclamation a été présentée.

Figure 2. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1924-2015)*



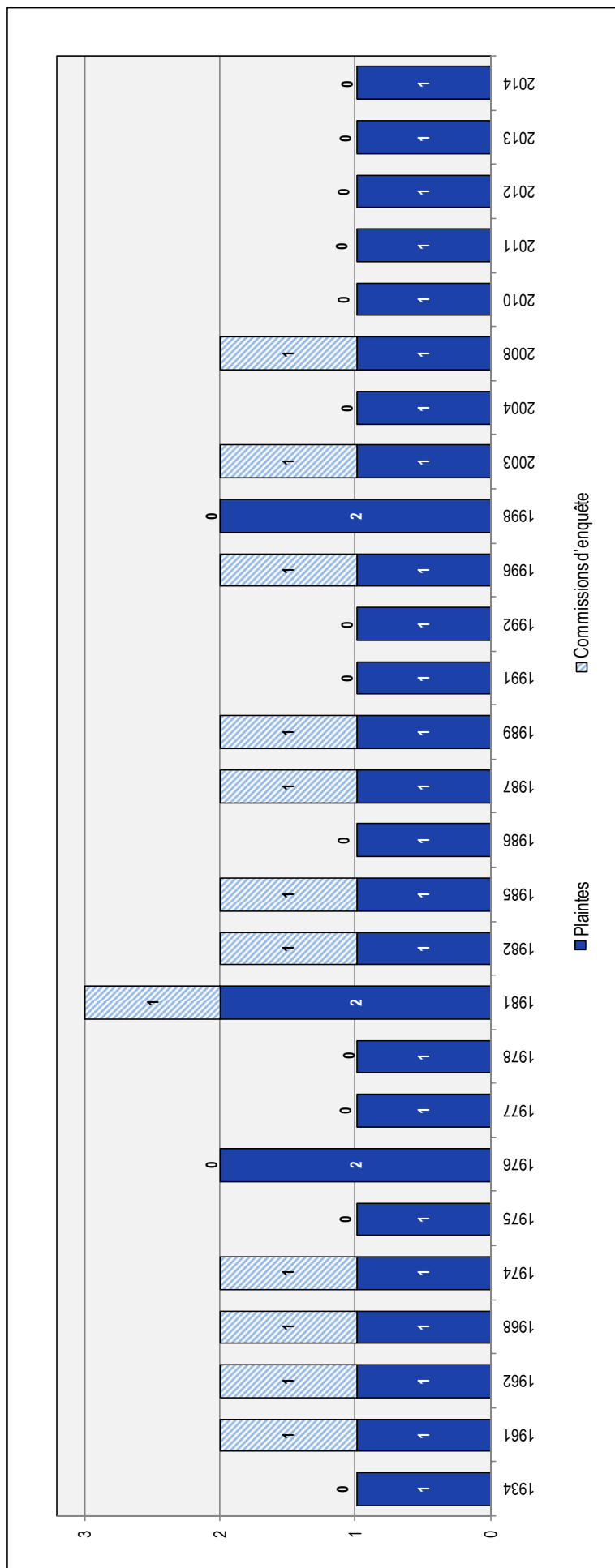
* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une réclamation a été présentée.

Figure 3. Nombre de réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, par région, par année et par type de convention (1924-2015)*



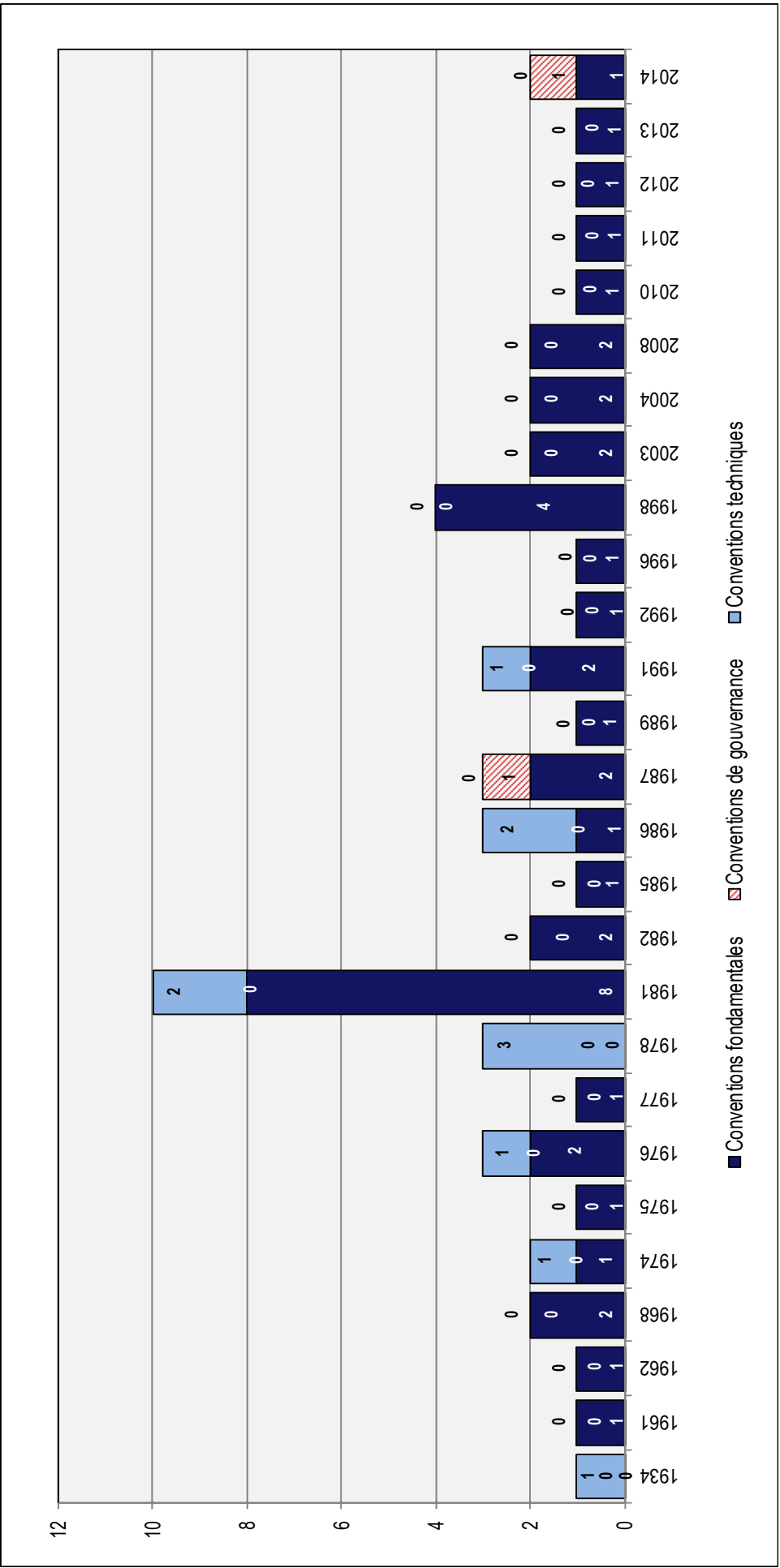
* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une réclamation a été présentée.

Figure 4. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT et nombre de commissions d'enquête (1934-2014)*



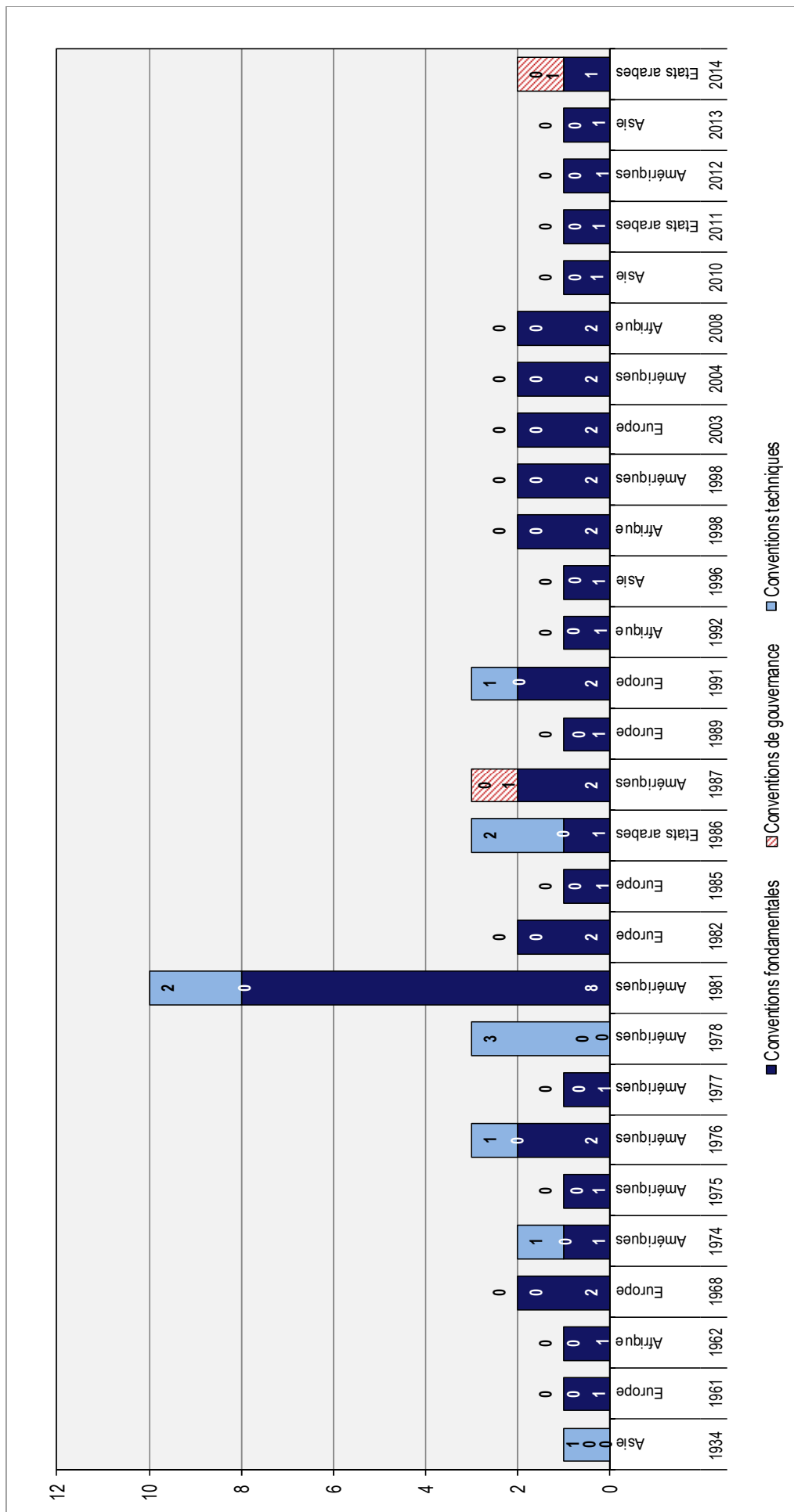
* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une plainte a été déposée.

Figure 5. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1934-2014)*



* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une plainte a été déposée.

Figure 6. Nombre de plaintes déposées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, par année et par type de convention (1934-2014)*



* Le chiffre ne porte que sur les années au cours desquelles au moins une plainte a été déposée.

Figure 7. Plaintes déposées auprès du Comité de la liberté syndicale par région (1951-2015)

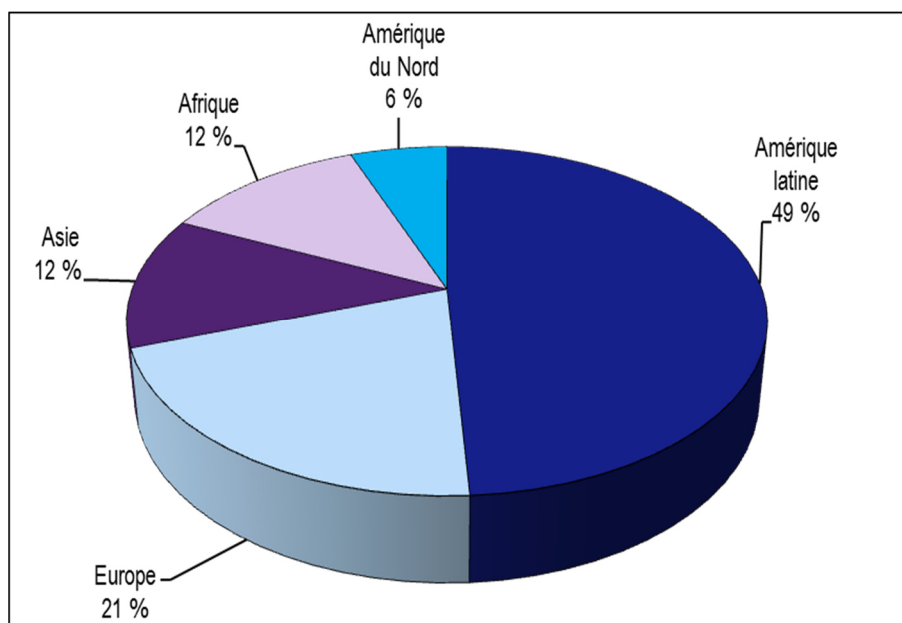


Figure 8. Nombre de plaintes provenant de pays d'Afrique (1951-2015)

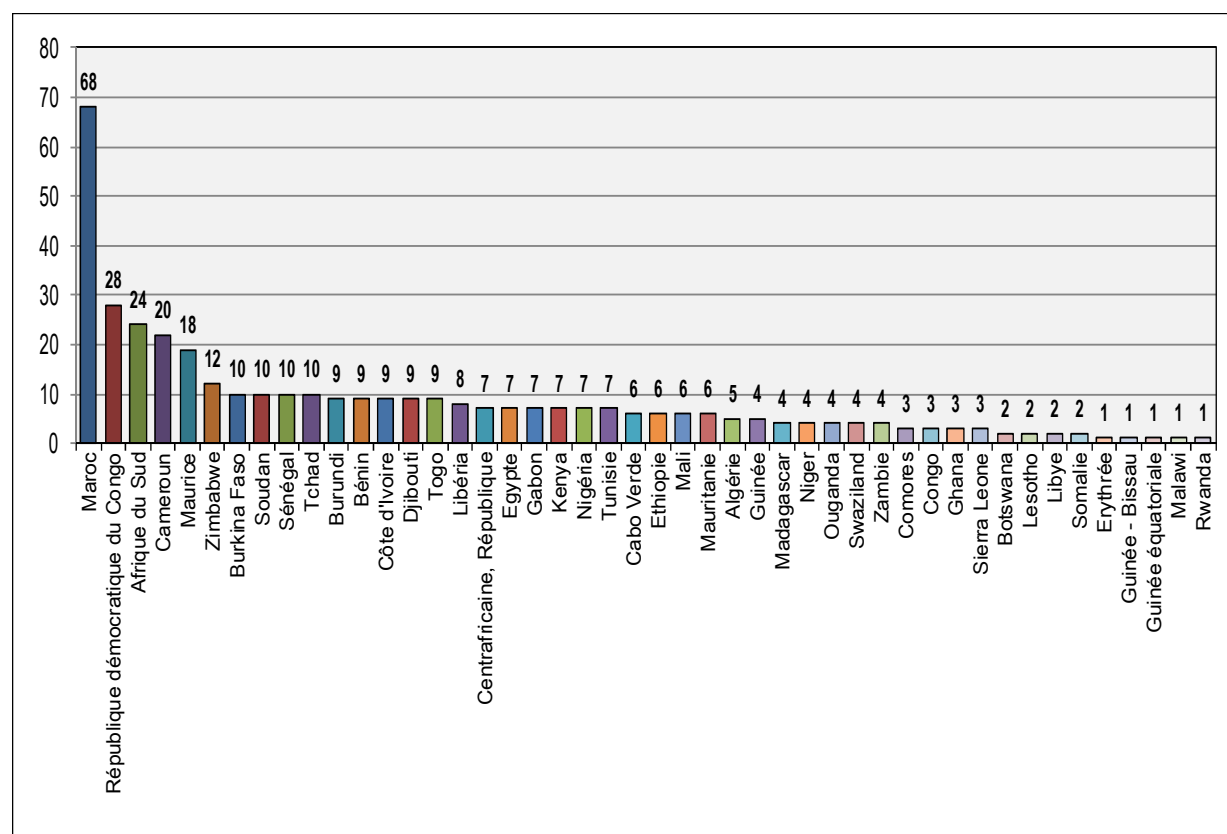


Figure 9. Nombre de plaintes provenant de pays d'Asie (1951-2015)

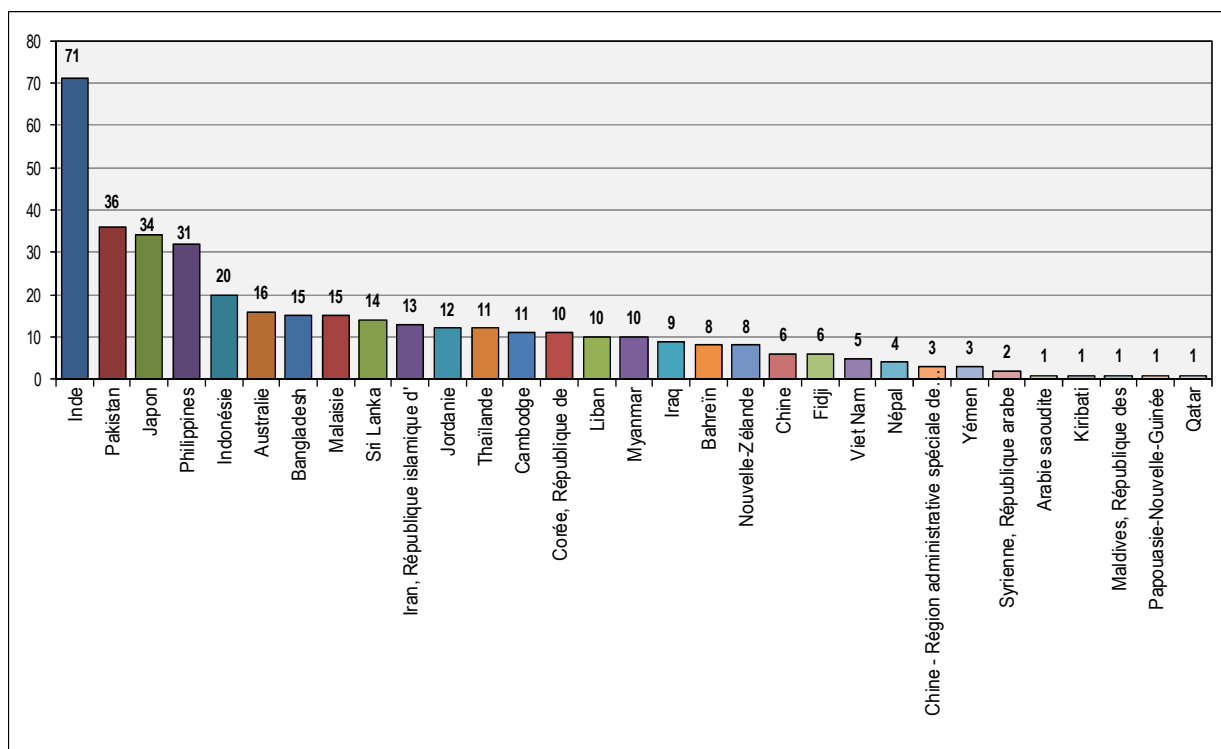


Figure 10. Nombre de plaintes provenant de pays d'Europe (1951-2015)

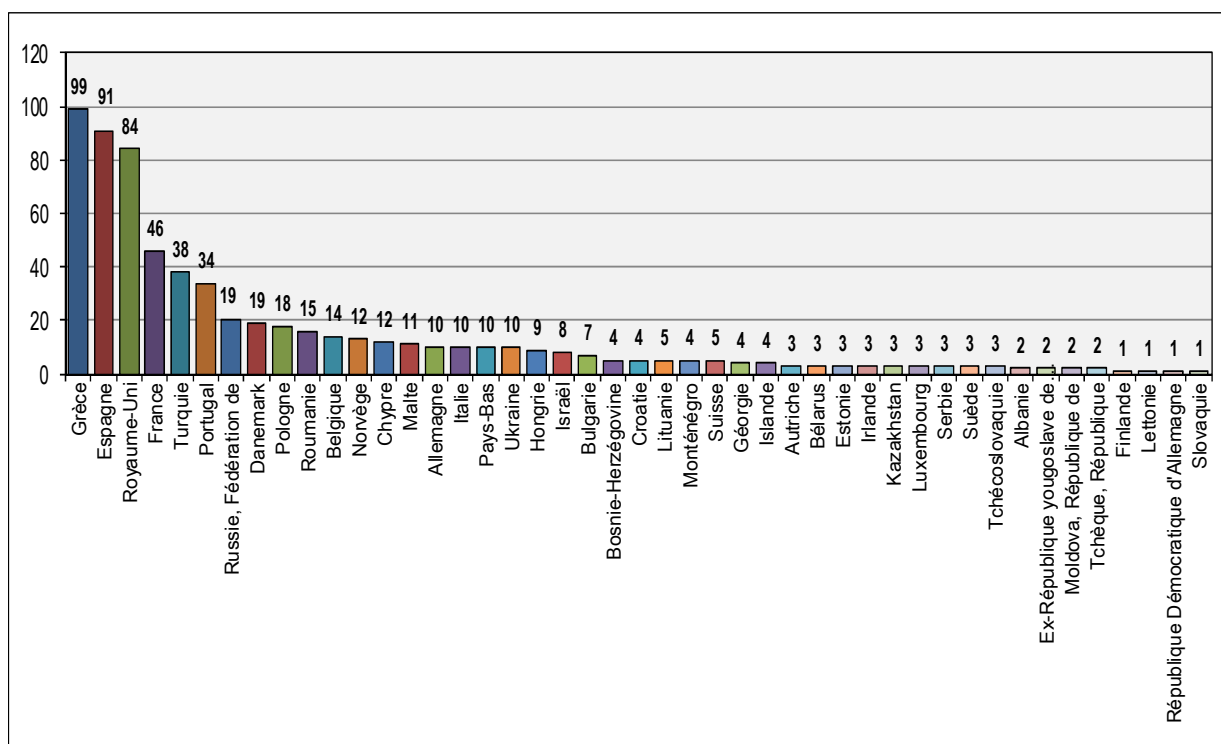


Figure 11. Nombre de plaintes provenant de pays d'Amérique latine (1951-2015)

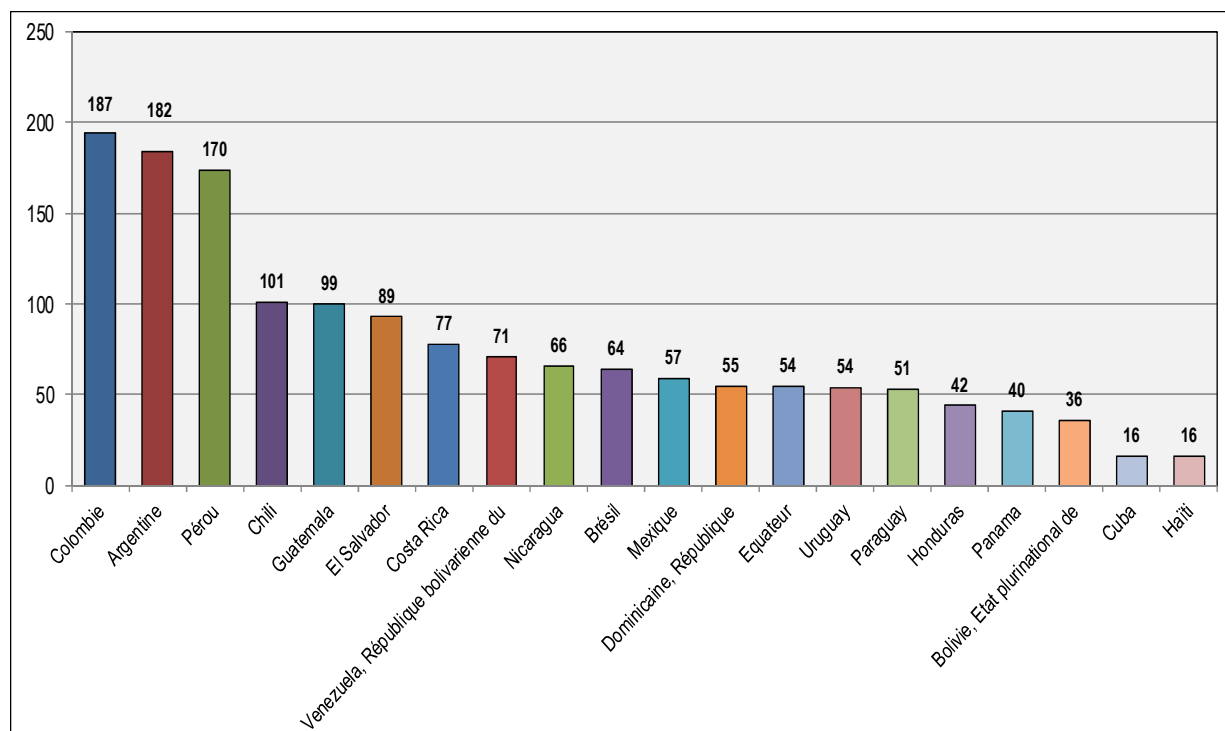


Figure 12. Nombre de plaintes provenant de pays d'Amérique du Nord (1951-2015)

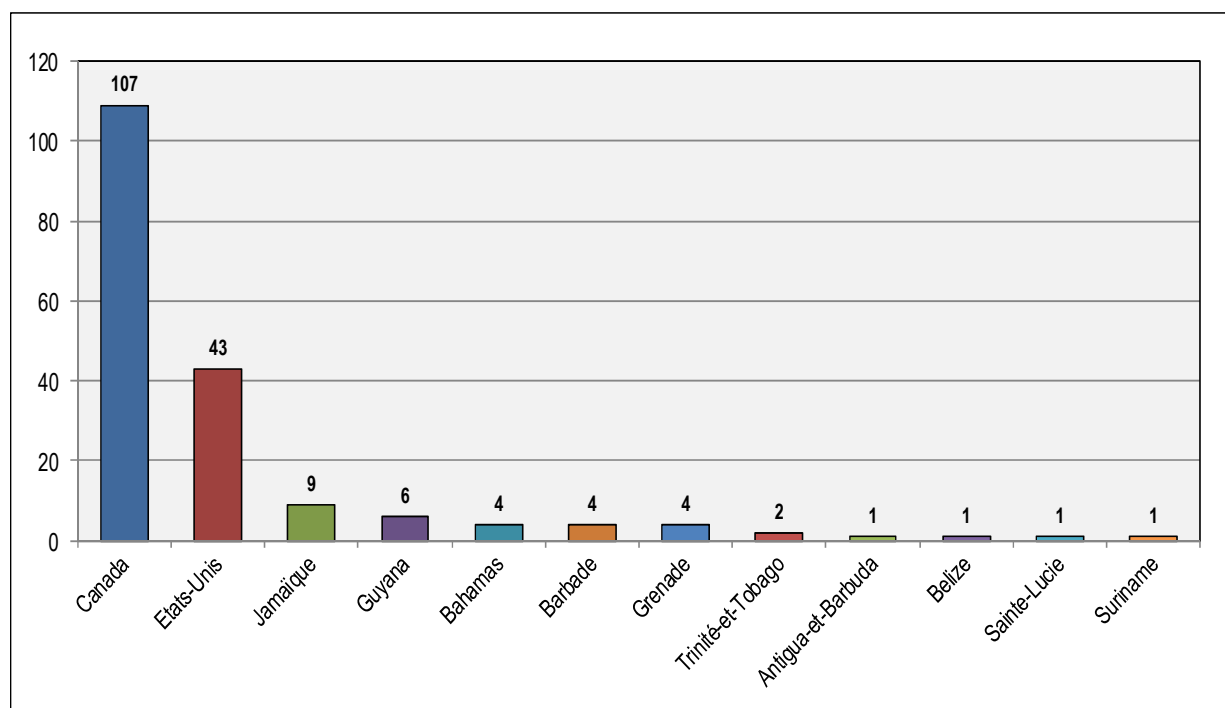


Figure 13. Plaintes déposées auprès du Comité de la liberté syndicale par région (1995-2015)

