



Conseil d'administration

329^e session, Genève, 9-24 mars 2017

GB.329/INS/5

Section institutionnelle

INS

Date: 6 mars 2017

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

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

Renforcement du consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité

Objet du document

Faisant suite à ses précédentes décisions concernant le rapport conjoint des deux présidents dans le cadre de l'initiative sur les normes, le Conseil d'administration est invité à approuver le plan de travail concernant le renforcement du système de contrôle; à demander au Bureau de prendre les mesures nécessaires pour le mettre en œuvre sur la base des orientations du Conseil d'administration et de lui rendre compte des progrès réalisés à sa 331^e session (novembre 2017); et à réexaminer le plan de travail, qui sera éventuellement révisé à sa 331^e session, dans le contexte de l'examen d'ensemble de l'initiative sur les normes à sa 332^e session (mars 2018) (voir le projet de décision au paragraphe 42).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs stratégiques.

Principal résultat/élément transversal déterminant: Résultat 2: ratification et application des normes internationales du travail, et élément transversal déterminant relatif aux normes internationales du travail.

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

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

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

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

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

Documents connexes: GB.328/PV/Projet; GB.328/LILS/2/2; GB.328/INS/6; GB.326/PV; GB.326/LILS/3/1; GB.323/PV; GB.323/INS/5.

Introduction

1. A sa 323^e session (mars 2015), le Conseil d'administration a demandé au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et au président du Comité de la liberté syndicale 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. Après avoir reçu le rapport conjoint, le Conseil d'administration a demandé à ce que des consultations supplémentaires soient organisées² et que des recommandations spécifiques lui soient soumises pour examen à sa session de mars 2017³. Des consultations séparées ont eu lieu avec les trois groupes en janvier et février 2017, garantissant ainsi le tripartisme dans l'élaboration des propositions qui suivent.
2. Dans la Constitution de l'OIT, le système de contrôle se voit attribuer une place centrale au sein de l'Organisation. La ratification et l'application effective des normes internationales du travail sont en effet essentielles pour que l'OIT puisse remplir sa mission qui est de promouvoir la justice sociale. Le système de contrôle de l'OIT est fait d'un ensemble de procédures liées les unes aux autres; elles ont chacune un mandat spécifique et elles doivent fonctionner de façon complémentaire en évitant de se chevaucher. C'est son fonctionnement d'ensemble qui va déterminer l'impact du système. Son renforcement participe à la façon dont l'OIT se donne les moyens de réagir face aux mutations du monde du travail et de montrer la voie à suivre pour réaliser l'objectif global qu'est la garantie d'un travail décent pour tous les hommes et toutes les femmes.
3. Les mandants tripartites ont mis le doigt sur les défis existants et les domaines dans lesquels le système de contrôle pourrait être amélioré. Reflétant certains de ces avis, le rapport conjoint traite d'aspects en rapport avec la transparence, la visibilité et la cohérence, la question des mandats et de l'interprétation des conventions, et le volume de travail, l'efficience et l'efficacité⁴. A propos du fonctionnement du système de contrôle dans son ensemble, les auteurs du rapport conjoint se demandent si la complexité du système ne risque pas de conduire à un chevauchement des procédures, voire des doublons, et si le système ne comporte pas trop de composantes, ce qui nuirait à la transparence et à l'efficacité des procédures. Le rapport ajoute aussi que des efforts supplémentaires devraient être faits pour rendre le système plus clair et plus facile à utiliser⁵.
4. Ce document contient des propositions visant à répondre aux questions soulevées par les mandants, notamment celles que mentionne le rapport conjoint et celles qui ont été soulevées pendant les consultations de janvier et février 2017, à partir des décisions déjà prises par le

¹ Document [GB.323/PV](#), paragr. 84. Voir également le document [GB.323/INS/5](#), [appendice I](#), et ses annexes contenant une déclaration du groupe gouvernemental et une déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs.

² Document [GB.326/PV](#), paragr. 502.

³ Document [GB.328/PV/Projet](#), paragr. 594.

⁴ Document [GB.326/LILS/3/1](#) (rapport conjoint), paragr. 125-144.

⁵ Rapport conjoint, paragr. 126.

Conseil d'administration ⁶. Les consultations ont fourni des pistes utiles et constructives au Bureau. Elles ont confirmé que les dix propositions complémentaires concrètes constituaient un bon point de départ.

5. Le Conseil d'administration continuera d'assumer son rôle habituel en matière de gouvernance du système de contrôle, en examinant notamment les problèmes signalés dans le cadre de l'examen en cours de leurs méthodes de travail par les organes de contrôle ⁷. L'examen d'ensemble de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes qu'effectuera le Conseil d'administration à sa 332^e session (mars 2018) offrira une nouvelle occasion d'aborder la question du système de contrôle ⁸.

Principes communs devant guider le renforcement du système de contrôle

6. Les avis des mandants divergent sur le fonctionnement du système de contrôle et ses procédures. Mais dans le même temps, il y a convergence de vues sur le résultat attendu des mesures qui permettront d'inscrire dans le cadre constitutionnel un système de contrôle efficient et efficace.

Le système de contrôle est d'une importance indéniable ...

7. Le rôle du système de contrôle consiste à mettre en pratique les valeurs fondatrices et les objectifs constitutionnels de l'OIT. Les mandants tripartites ont souligné l'importance de ce système dans son ensemble, ainsi que celle des diverses procédures de contrôle qui permettent à l'OIT de s'acquitter de sa mission. Toute évolution de ce système doit s'appuyer sur ses points forts acquis de longue date. En outre, de l'avis général, le système de contrôle pourrait être encore renforcé.

... et il incombe aux mandants tripartites de le renforcer encore.

8. Il est communément admis que l'étude du renforcement des mécanismes de contrôle est de la responsabilité conjointe des mandants tripartites. La structure tripartite apporte une valeur ajoutée au système de contrôle et contribue grandement à son autorité. Il incombe aux mandants de l'OIT de veiller à ce que le système fonctionne et évolue dans le respect de la Constitution, avec le soutien du Bureau dans l'accomplissement de son rôle constitutionnel. Ce sont les mandants tripartites qui ont les solutions, et les décisions seront prises par les organes directeurs de l'OIT selon une approche consensuelle et participative. La structure tripartite apporte une valeur ajoutée au système de contrôle et contribue grandement à son

⁶ Notamment la reconnaissance par le Conseil d'administration de l'exposé de son mandat par la commission d'experts, l'importance du bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes et la nécessité de prendre des mesures en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes, notamment grâce à l'examen de leurs méthodes de travail par les organes de contrôle. Voir document [GB.320/PV](#), paragr. 596. Voir également la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs, dans le document [GB.323/INS/5, appendice I](#), annexe I.

⁷ La commission d'experts, la Commission de l'application des normes et le Comité de la liberté syndicale ont engagé une procédure de révision de leurs méthodes de travail. Voir le rapport conjoint, paragr. 138-140.

⁸ Document [GB.328/PV/Projet](#), paragr. 108.

autorité. En plus d'avoir reconnu l'importance de leur rôle dans le fonctionnement du système, les mandants tripartites se sont engagés à participer pleinement à son renforcement.

Les améliorations doivent aboutir à un système solide, adapté et durable ...

9. Le système de contrôle doit rester pleinement adapté au monde du travail actuel pour orienter l'action de l'OIT en faveur du progrès et de la justice sociale dans un environnement en constante mutation, et afin qu'elle demeure pertinente et conserve son importance sur le plan mondial. Il est indispensable que ce système bénéficie, dans le cadre constitutionnel, du soutien actif des mandants tripartites, qui se manifeste par leur mobilisation constructive et leur participation active. Un système de contrôle solide continuera d'inspirer confiance, tout en permettant à l'OIT et à ses Membres de s'adapter au changement.

... avec des procédures de contrôle efficaces et efficaces.

10. L'efficacité et l'efficience du système de contrôle sont essentielles. Il doit continuer de jouer son rôle et d'exploiter au mieux les ressources disponibles pour assurer le contrôle de l'application des normes internationales du travail. Ses recommandations doivent être suivies et mises en œuvre. S'il est organisé et cohérent, il contribuera à la réalisation des objectifs stratégiques de l'OIT grâce à la ratification et l'application efficace des normes dans les Etats Membres.

Le système de contrôle doit être transparent, juste et rigoureux, et aboutir à des résultats cohérents et impartiaux.

11. La transparence et l'intégrité du système sont des facteurs essentiels. Il faut veiller au respect des règles de procédure et à leur équité, notamment par des garanties procédurales, et le système de contrôle doit opérer sur la base de pratiques cohérentes et impartiales. Des commentaires, décisions et recommandations qui sont considérés comme le résultat d'un processus bien équilibré, objectif et rigoureux sont essentiels pour la crédibilité et l'autorité du système.

Propositions concrètes

12. Le présent document vise à renforcer le consensus tripartite. Il présente pour ce faire des propositions sur lesquelles les mandants pourront s'appuyer pour engager un travail tripartite en vue de renforcer le système de contrôle. Les dix propositions concrètes sont regroupées en quatre domaines d'intervention complémentaires. Ces propositions et le calendrier des discussions figurent dans le tableau ci-dessous.

Plan de travail et calendrier des discussions au Conseil d'administration

	Discussion au Conseil d'administration de mars 2017	Discussion au Conseil d'administration d'octobre 2017	Discussion au Conseil d'administration de mars 2018
Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures			
1.1. Guide des pratiques établies dans l'ensemble du système	Fait partie des activités régulières du Bureau	Rapport sur les actions engagées	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle	Premier examen	Poursuite de la discussion	
Domaine d'intervention 2: les règles et pratiques			
2.1. Codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26		Orientations sur la possibilité d'un règlement	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24	Orientations sur les premiers éléments	Examen des options possibles	
2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique	Orientations sur l'opportunité de poursuivre la discussion		
Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information			
3.1. Rationalisation de la présentation des rapports	Décision de réaliser une étude de faisabilité	Examen des options possibles	Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
3.2. Echanges d'informations avec d'autres organisations internationales	Poursuite des actions régulières du Bureau		
Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre des recommandations			
4.1. Formulation de recommandations claires et orientées vers l'action de la part des organes de contrôle	Fait partie du soutien fourni par le Bureau		Examen de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes
4.2. Systématisation du suivi au niveau national	Fait partie du soutien fourni par le Bureau	Rapport sur les actions engagées	
4.3. Possibilités offertes par l'article 19 pour étendre la portée des normes et en faciliter l'application	Orientations sur les premiers éléments de discussion	Examen des options (en coordination avec la résolution de 2016)	
Examen par les organes et procédures de contrôle de leurs méthodes de travail			
Commission de l'application des normes		Consultation tripartite informelle sur les méthodes de travail	Examen en cours, y compris en sous-commission
Commission d'experts			
Comité de la liberté syndicale	Discussion en cours des méthodes de travail		

Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures

Principaux objectifs des propositions, fondées sur les principes communs suivants à renforcer: transparence, cohérence, prévisibilité et pérennité

13. De nombreux points de vue exprimés par les mandants relèvent d'une approche systémique du système de contrôle, mettant en avant le fait qu'il s'agit d'un système opérationnel de procédures distinctes interdépendantes et complémentaires⁹. Les mandants ont souligné la nécessité d'examiner le fonctionnement du système de contrôle dans son ensemble et de mieux en faire comprendre les procédures et les liens entre elles, ainsi que d'éviter les chevauchements inutiles et de continuer de clarifier le système et d'en simplifier le fonctionnement.
 14. Les propositions comprises dans ce domaine d'intervention visent à résoudre ces difficultés. La proposition concrète 1.1 répond à la nécessité de rendre les procédures de contrôle plus claires. La proposition 1.2 répond pour sa part à la nécessité de réfléchir aux liens entre les différentes procédures et d'analyser le fonctionnement du système dans son ensemble.
- 1.1. Guide des pratiques dans l'ensemble du système de contrôle
15. Le Bureau créerait un guide clair et simple d'utilisation sur le système de contrôle qui regrouperait des informations utiles et assurerait un même niveau de connaissance du système. Dans la pratique, ce guide pourrait s'appuyer sur les descriptions existantes du système de contrôle et de ses procédures. Comme le montre l'annexe I, le guide proposé présentera, étape par étape, les pratiques relevant des différentes procédures de contrôle, notamment les critères de recevabilité, les délais et l'application des recommandations. Ce guide sera régulièrement mis à jour au fur et à mesure de l'évolution des méthodes de travail et des décisions prises par le Conseil d'administration.
 16. Le guide sera élaboré par le Bureau, dans le cadre de ses activités régulières, et un rapport sera présenté au Conseil d'administration à sa session d'octobre 2017.
- 1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle
17. Comme indiqué dans le rapport conjoint¹⁰, des discussions régulières entre les organes de contrôle pourraient compléter le dialogue existant déjà entre la Commission de l'application des normes et la commission d'experts.
 18. Une réunion annuelle pourrait par exemple avoir lieu entre la Commission de l'application des normes, la commission d'experts, le Comité de la liberté syndicale et des représentants des procédures prévues aux articles 24 et 26. Les organes de contrôle pourraient être représentés par leur bureau et, pour ce qui est des procédures prévues aux articles 24 et 26, leur représentant serait le bureau du Conseil d'administration. Cette réunion pourrait être organisée comme un échange informel en deux parties. La première offrirait aux représentants des organes de contrôle la possibilité de discuter ensemble des synergies

⁹ Voir le rapport conjoint, paragr. 126.

¹⁰ Voir le rapport conjoint, paragr. 127.

possibles entre les procédures ou des répétitions inutiles. Quant à la deuxième partie de la réunion, elle serait consacrée à informer les représentants gouvernementaux ¹¹.

19. A sa session de mars 2017, le Conseil d'administration pourrait réfléchir à une amélioration possible des interactions entre les organes de contrôle, y compris en envisageant des solutions autres qu'une réunion annuelle pour qu'un dialogue régulier ait lieu.

Domaine d'intervention 2: les règles et pratiques

Principaux objectifs des propositions, fondées sur les principes communs suivants à renforcer: accessibilité, transparence, clarté et rigueur des procédures

20. Les mandants ont insisté sur la nécessité d'examiner le fonctionnement de chacun des organes de contrôle et d'en protéger les fonctions et caractéristiques propres. Le rapport conjoint revient notamment sur des questions relatives aux mandats et méthodes de travail des organes de contrôle, ainsi qu'à l'interprétation des conventions.
21. Les propositions correspondant à ce domaine d'intervention portent sur les règles et pratiques. La proposition concrète 2.1 porte sur la procédure prévue à l'article 26, alors que la proposition 2.2 porte sur le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24. La proposition concrète 2.3 concerne la sécurité juridique et notamment l'interprétation des conventions.
22. Ces propositions complètent les travaux que mènent actuellement la Commission pour l'application des normes, la commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale pour revoir leurs méthodes de travail. A cet égard, il faut rappeler que le Comité de la liberté syndicale présentera un rapport sur l'examen de ses méthodes de travail aux sessions du Conseil d'administration de mars et juin 2017 ¹².

¹¹ La réunion de 2013 au cours de laquelle la commission d'experts a répondu aux questions soulevées par les représentants gouvernementaux pourrait servir de modèle. Voir le Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à la Conférence de 2014 (ILC.103/III(1A)), paragr. 30.

¹² Concernant l'examen des méthodes de travail actuellement en cours, des informations complémentaires peuvent être apportées:

- Le [rapport de la Commission pour l'application des normes](#) qui a été présenté à la 105^e session de la Conférence expose les dernières décisions prises par la commission quant à ses activités. Le [rapport oral du président du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail](#) à la 328^e session du Conseil d'administration (octobre-novembre 2016) contient quant à lui des informations relatives aux dernières consultations tripartites sur les méthodes de travail de la commission.
- Le [rapport de la commission d'experts](#) présenté à la 106^e session de la Conférence (2017) donne des informations sur l'examen que la commission a fait de ses méthodes de travail au cours de sa 87^e session.
- Le [377^e rapport du Comité de la liberté syndicale](#) propose notamment des mesures concrètes pour l'amélioration graduelle de son fonctionnement et de ses échanges avec les mandants.

2.1. Codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26

23. Les pratiques relatives à la procédure de plainte figurant dans les articles 26 à 34 de la Constitution de l'OIT ne sont actuellement pas codifiées en dehors des règles fixées par la Constitution. Alors que le guide proposé plus haut se limiterait à exposer les pratiques relatives à la procédure prévue à l'article 26, la codification reviendrait à énoncer des règles formelles, sous la forme d'un règlement par exemple. D'après les avis recueillis lors des consultations de janvier et février 2017, la codification de la procédure prévue à l'article 26 pourrait être débattue en novembre 2017, après une première discussion sur le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24, en veillant à la cohérence entre les deux discussions.

2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24

24. Pendant les consultations de janvier et février 2017, les mandants ont indiqué que l'examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24 pourrait commencer en mars 2017. Conformément au *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*, le fonctionnement de la procédure pourrait être examiné dans le cadre d'une première réunion tripartite, afin d'aborder les premiers éléments exposés dans l'annexe II, comme la possibilité de mettre en place un comité permanent, la question de la recevabilité, les délais à respecter, les liens avec les autres procédures de contrôle et le suivi des recommandations, ainsi que les liens avec les procédures nationales.

25. A sa session de mars 2017, le Conseil d'administration pourrait formuler des orientations à partir de ces premiers éléments et d'autres éléments concernant le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24. Sur cette base, le Conseil d'administration pourrait discuter des différentes options de renforcement du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24 à sa session de novembre 2017.

2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique

26. La sécurité juridique est importante pour assurer la crédibilité et l'efficacité du système de contrôle à long terme. Le rapport conjoint contient des propositions de mesures à prendre à propos de la question de l'interprétation des conventions¹³. A sa session de mars 2017, le Conseil d'administration voudra sans doute décider s'il convient d'avancer sur cette question.

¹³ Rapport conjoint, paragr. 133-136.

Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information

Principaux objectifs des propositions, fondées sur les principes communs suivants à renforcer: pertinence et efficience

27. Le fonctionnement du système de contrôle repose sur la présentation de rapports. A cet égard, les mandants se sont exprimés sur la charge de travail, sur la fiabilité et la qualité des informations, sur les nouvelles technologies et sur l'optimisation des ressources disponibles.
28. Les propositions dans ce domaine d'intervention concernent la communication de rapports et d'autres informations aux fins des procédures de contrôle. La proposition concrète 3.1 porte sur la rationalisation de la présentation des rapports et la proposition 3.2 sur les échanges d'informations avec d'autres organisations internationales.

3.1. Rationalisation de la présentation des rapports

29. Sur la base d'une proposition figurant dans le rapport conjoint ¹⁴, des mesures vont être prises pour rationaliser la présentation des rapports, en utilisant de façon optimale la technologie et en répondant aux besoins des mandants.
30. Dans un premier temps, une étude de faisabilité sera menée et portera sur: i) les options possibles quant à l'informatisation complète de la présentation des rapports et du système de contrôle; et ii) la rationalisation des informations et des rapports demandés. Cette étude de faisabilité permettra aux principaux utilisateurs du système (les fonctionnaires nationaux chargés de présenter des rapports aux organes de contrôle de l'OIT) de faire part de leurs points de vue et de leur expérience et de faire des suggestions en vue d'améliorer la procédure de présentation des rapports. Une série de questions concises ¹⁵ sera envoyée juste après la session de mars 2017 du Conseil d'administration pour recueillir les avis des gouvernements par voie électronique. Les secrétariats des groupes seront ensuite consultés.
31. Sur la base des résultats de l'étude de faisabilité, des propositions détaillées seront dans un deuxième temps présentées au Conseil d'administration à sa session de novembre 2017.
32. A sa session de mars 2017, le Conseil d'administration pourrait décider d'engager l'approche en deux temps. Il serait fait rapport du travail effectué à la session de novembre 2017 du Conseil d'administration, qui examinerait également les propositions de mesures envisagées ensuite ainsi que leur coût.

3.2. Echanges d'informations avec d'autres organisations internationales

33. Le Bureau a actuellement de nombreuses occasions d'échanger et de collaborer avec d'autres organisations internationales sur le suivi de la mise en œuvre des normes. Sur la base des

¹⁴ Rapport conjoint, paragr. 130.

¹⁵ Les avis seraient recueillis sur les questions suivantes: i) les principales difficultés rencontrées pour s'acquitter des obligations en matière de présentation de rapports; ii) les points forts de la procédure de présentation de rapports; iii) la meilleure façon de prendre en compte les circonstances nationales; et iv) des exemples concrets de procédures, systèmes et méthodologies existant aux niveaux national et international et dont le processus de rationalisation pourrait s'inspirer.

avis exprimés pendant les consultations de janvier et février 2017, le Bureau va poursuivre ses échanges réguliers d'informations avec les autres organisations internationales.

Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre des recommandations des organes de contrôle

Principaux objectifs des propositions, fondées sur les principes communs suivants à renforcer: efficacité et efficacité

34. La nécessité d'améliorer l'efficacité, l'efficacité et la portée du système de contrôle dans le cadre constitutionnel est reconnue par les trois groupes. Les commentaires sur les procédures de contrôle devraient contribuer à ce que les normes internationales du travail aient un impact au niveau national.
 35. Les propositions 4.1 et 4.2 concernent la mise en œuvre des résultats du système de contrôle. La proposition 4.1 vise à rendre les recommandations des organes de contrôle plus claires et de ce fait plus efficaces. A travers la proposition 4.2, on vise à faire en sorte que les recommandations soient prises en compte dans l'ensemble des activités de l'OIT et que les Etats Membres bénéficient d'une assistance technique pour prendre des mesures au niveau national qui garantiront la mise en œuvre des recommandations. La proposition 4.3 vise à renforcer la portée et la mise en œuvre du système de contrôle, en utilisant les possibilités offertes par l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), pour examiner la suite donnée à tous les instruments par les Etats Membres, qu'ils les aient ratifiés ou non, et pour informer des obstacles à la ratification.
 36. Pendant les consultations de janvier et février 2017, les trois propositions ont recueilli un large soutien. Tenant compte des commentaires faits par les mandants pendant ces consultations, le Bureau continuera d'intégrer les mesures contenues dans les propositions 4.1 et 4.2 à ses travaux en cours. En réponse à une demande d'informations complémentaires sur la proposition 4.3, de nouveaux éléments sont apportés à l'annexe III.
- 4.1. Formulation de recommandations claires de la part des organes de contrôle
37. Les recommandations des organes de contrôle devraient être claires et offrir des orientations concrètes aux Etats Membres. En tant que secrétariat, le Bureau œuvrera dans ce sens en collaboration avec les organes de contrôle qui poursuivront l'examen de leurs méthodes de travail en tenant compte de l'expérience récente de la Commission de l'application des normes ¹⁶.
- 4.2. Systématisation du suivi au niveau national
38. Pour accroître la portée des commentaires formulés par les organes de contrôle, le Bureau poursuivra ses travaux visant à systématiser l'assistance technique à laquelle les Etats Membres décident d'avoir recours pour donner suite aux commentaires des organes de contrôle et faire en sorte que ces commentaires soient pris en compte dans d'autres activités de l'OIT et dans les programmes par pays de promotion du travail décent ¹⁷. Dans ce

¹⁶ Voir note 12 ci-dessus.

¹⁷ Voir document [GB.328/PFA/2](#), paragr. 23-32 et 120-122.

contexte, le Bureau encouragera le recours aux mécanismes reconnus du dialogue social, y compris à ceux qu'établit la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

39. Actuellement, le Bureau informe de ses activités d'assistance technique dans le cadre des rapports qu'il présente au Conseil d'administration pour le programme et budget. Dans les dernières propositions de programme et de budget, il était indiqué que «[l]es organes de contrôle de l'OIT ont constaté que le taux de ratification augmente et que les normes internationales du travail sont mieux appliquées lorsque l'action normative de l'OIT, les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) et l'assistance technique parviennent à former un cercle vertueux»¹⁸. Si l'assistance technique était systématisée, cela encouragerait la présentation au Conseil d'administration de rapports plus détaillés sur les bonnes pratiques, dont les gouvernements pourraient tirer profit.

4.3. Possibilités offertes par l'article 19 pour étendre la portée des normes et en faciliter l'application

40. Des actions concrètes ont été demandées par la Conférence dans sa résolution de 2016 concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent¹⁹. Les premiers éléments présentés dans l'annexe III répondent à la demande d'informations complémentaires de la part des mandants.

41. Sur la base de la discussion que tiendra le Conseil d'administration à sa session de mars 2017, le Bureau pourrait rassembler des informations détaillées sur les différentes utilisations de l'article 19 afin de faciliter l'examen de cette question par le Conseil d'administration en novembre 2017²⁰.

Projet de décision

42. *Le Conseil d'administration:*

- a) *approuve le plan de travail concernant le renforcement du système de contrôle;*
- b) *demande au Bureau de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le plan de travail sur la base des orientations du Conseil d'administration et de lui rendre compte des progrès réalisés à sa 331^e session (novembre 2017), après avoir consulté les mandants tripartites;*
- c) *décide de réexaminer le plan de travail, qui sera éventuellement révisé à sa 331^e session, dans le contexte de l'examen d'ensemble de l'initiative sur les normes à sa 332^e session (mars 2018).*

¹⁸ Document [GB.329/PFA/1](#), paragr. 63.

¹⁹ Voir les paragraphes 15.1 et 15.2 b) de la [résolution de 2016](#).

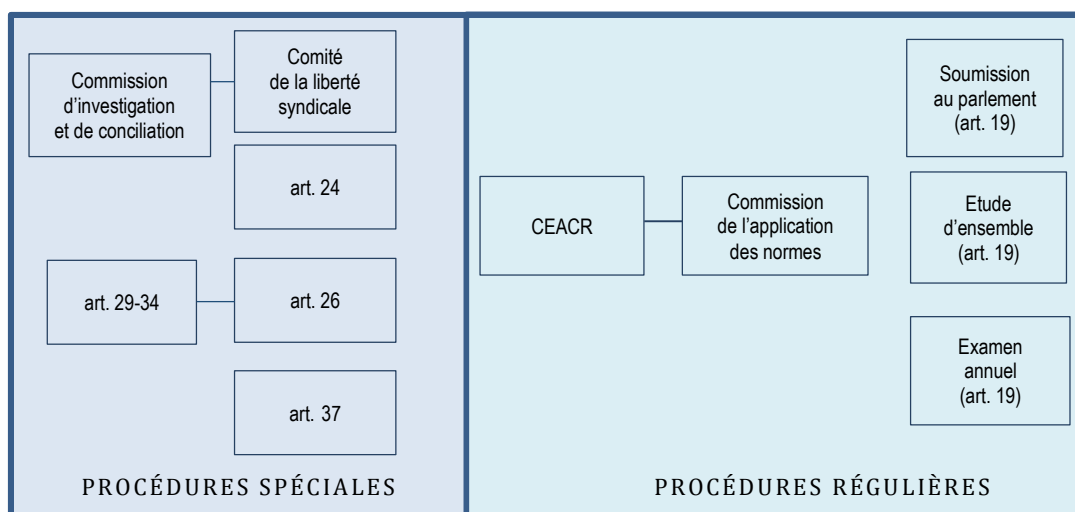
²⁰ En novembre 2017, le Conseil d'administration examinera un cadre révisé pour les discussions récurrentes au titre du suivi de la résolution de 2016, qui tiendra compte du lien entre les discussions de la Commission de l'application des normes sur les études d'ensemble et les discussions récurrentes (voir documents [GB.328/INS/5/2](#) et [GB.328/PV/Projet](#), paragr. 102 c)).

Annexe I

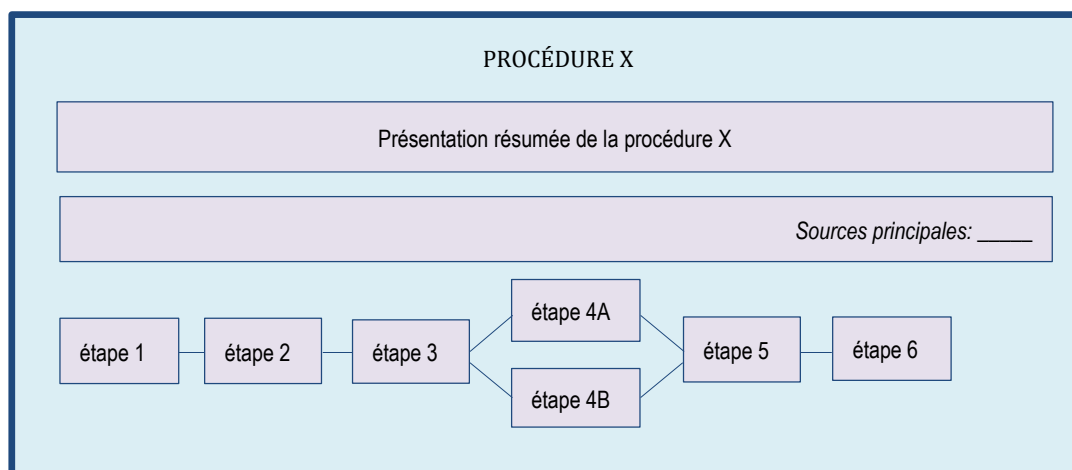
Présentation du guide des pratiques concernant le fonctionnement des procédures (proposition 1.1)

Le guide devrait se présenter sous forme d'outil accessible en ligne qui permettra de consulter, étape par étape, le déroulement de chaque procédure. Il sera régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution des pratiques dans le temps. Simple à consulter, il fournira des informations utiles sur le fonctionnement pratique des procédures de contrôle.

L'écran d'accueil affichera chacune des procédures de contrôle auxquelles le guide permet d'accéder et pourra se présenter comme suit:



A partir de chacune des procédures de contrôle présentées sur l'écran d'accueil, on accèdera à *une série de pages spécifiques à chaque procédure*, dont la première contiendra une présentation résumée et des liens vers les sources principales. L'écran d'accueil des procédures de contrôle se présentera comme suit:



Pour chaque étape de la procédure, une *série de fenêtres* donnera accès à des explications sur l'étape en question, ainsi qu'à des informations concernant le calendrier prévu, la source et les liens avec d'autres procédures, comme dans l'exemple ci-dessous:

PROCÉDURE X – ETAPE Y	
Explication	
Calendrier prévu: _____	
Source: Constitution: _____; Règlement: _____; Autres règles écrites: _____; Pratique établie: _____.	
Liens avec d'autres procédures de contrôle: Procédure Y Procédure Z	

Annexe II

Premiers éléments concernant le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24 (proposition 2.2)

*Informations statistiques sur l'utilisation et le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24*¹

- Il y a actuellement neuf réclamations présentées en vertu de l'article 24 qui sont en cours d'examen. Au début de l'année 2016, il y en avait 20, dont 11 ont été tranchées au plus tard à la fin de l'année.
- La durée totale de la procédure prévue à l'article 24 est généralement comprise entre neuf et vingt-quatre mois à partir de la date à laquelle la réclamation est jugée recevable jusqu'au moment où le comité tripartite soumet son rapport au Conseil d'administration. Il faut compter le plus souvent deux ou trois réunions du comité tripartite s'étalant sur deux sessions, pas nécessairement consécutives, du Conseil d'administration.
- Des réclamations ont été présentées contre 71 des 187 Etats Membres de l'OIT. Sur ces 71 Etats Membres, 24 ont fait l'objet d'une seule réclamation, et 7 ont fait l'objet de 8 réclamations ou plus.
- La question de la recevabilité d'une réclamation est généralement tranchée dans un délai de trois à six mois à compter du moment où la réclamation est présentée, selon le calendrier des sessions du Conseil d'administration. Il arrive que la question de la recevabilité soit examinée deux fois par le bureau du Conseil, auquel cas le délai peut être porté à une année. Normalement, le comité tripartite est institué lors de la session du Conseil d'administration au cours de laquelle la réclamation est jugée recevable, ou bien dans les mois qui précèdent la session suivante du Conseil. En cas de renouvellement du Conseil d'administration, les groupes peuvent souhaiter reporter l'institution du comité jusqu'à la nomination des nouveaux membres.

Etablissement d'un comité permanent chargé d'examiner les réclamations en vertu de l'article 24

- Actuellement, les réclamations présentées en vertu de l'article 24 sont généralement examinées par des comités tripartites établis au cas par cas par le Conseil d'administration. Il a été proposé d'établir un comité permanent qui aurait pour fonction d'examiner les réclamations.
 - En général, les comités permanents sont des organes à composition non limitée qui se réunissent régulièrement pour traiter un sujet donné, alors que les comités ad hoc sont établis pour une durée limitée et chargés d'examiner une question précise. Les membres d'un comité ad hoc sont désignés en fonction de la réclamation examinée, et ils possèdent des compétences techniques et linguistiques adaptées à la question dont ils sont saisis. En comparaison, les membres d'un comité permanent devraient justifier d'une compétence générale en matière d'examen des réclamations. Sur le plan de la logistique, l'institution d'un comité ad hoc prend le temps nécessaire pour trouver les membres répondant aux critères fixés, alors que les membres d'un comité permanent seraient désignés

¹ Ces informations viennent compléter les statistiques relatives aux réclamations présentées en vertu de l'article 24 qui figurent dans le rapport conjoint; voir les figures 1 à 3 de l'annexe II.

une seule fois à chaque renouvellement du Conseil d'administration, ou bien chaque année, selon le choix du Conseil d'administration.

- Un comité permanent chargé d'examiner les réclamations présentées en vertu de l'article 24 pourrait avoir un président indépendant et être composé de membres experts et disponibles. Il pourrait être doté d'un mandat clair et précis portant entre autres sur des questions comme les délais ou le suivi.
- L'établissement d'un comité permanent pourrait avoir comme *effet positif* d'accélérer l'examen des réclamations et d'être un vivier de compétences.
- A l'inverse, il pourrait avoir comme *effet négatif* d'instituer un organe de contrôle supplémentaire, ce qui pourrait entraîner une augmentation du nombre de réclamations soumises.

Autres suggestions des mandants tripartites

Recevabilité des réclamations

- Actuellement, le bureau du Conseil d'administration apprécie la recevabilité des réclamations sur la base du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24. Certains mandants ont demandé à ce que les critères de recevabilité soient réexaminés ², et en particulier que des liens soient établis avec les procédures nationales et d'autres organes de contrôle.
- Le réexamen des critères de recevabilité pourrait avoir comme *effet positif* de réduire les cas de chevauchement avec d'autres procédures.
- A l'inverse, il pourrait avoir comme *effet négatif* de restreindre indûment l'accès à la procédure pour les organisations d'employeurs et de travailleurs et de réduire le recours à cette procédure par le Conseil d'administration.

Introduction de délais

- Actuellement, le Règlement ne prévoit aucun délai pour l'institution d'un comité tripartite ou l'examen d'une réclamation par ce dernier. Le comité tripartite peut fixer des délais dans les demandes de renseignements qu'il formule au cours de son examen. Certains mandants ont suggéré que l'on s'attache à fixer des délais stricts.
- L'imposition de délais stricts pourrait avoir comme *effet positif* d'accroître l'efficacité, la clarté, la rapidité et la transparence de la procédure.
- A l'inverse, on peut considérer que le resserrement des délais aurait comme *effet négatif* de rendre plus difficile l'examen des réclamations plus complexes, par manque de temps.

Suivi des recommandations des comités tripartites

- Actuellement, le suivi des recommandations des comités tripartites est assuré par la commission d'experts dans le cadre de son examen périodique. Certains mandants ont proposé que l'on améliore le suivi, notamment en fixant des délais et en faisant le lien avec les procédures nationales.

² Ces critères sont énoncés à 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'Organisation internationale du Travail*.

- L'amélioration du suivi aurait comme *effet positif* de renforcer l'efficacité, la visibilité et la responsabilisation.
- A l'inverse, elle pourrait avoir comme *effet négatif* d'alourdir la charge du travail du Conseil d'administration, des organes de contrôle et du Bureau.

Annexe III

Premiers éléments concernant les possibilités offertes par l'article 19 pour étendre la portée des normes et en faciliter l'application (proposition 4.3)

Des actions concrètes ont été demandées par la Conférence dans sa résolution de 2016 concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent.

La Conférence a appelé l'OIT à «[f]aire en sorte qu'il existe des liens appropriés et effectifs entre les discussions récurrentes et les résultats de l'initiative sur les normes, y compris en étudiant les possibilités de faire un meilleur usage des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, sans augmenter les obligations des Etats Membres en matière de rapports»¹. Cela veut dire notamment que des mesures appropriées doivent être adoptées pour que la contribution apportée par les études d'ensemble et la discussion au sein de la Commission de l'application des normes sur ces questions soit intégrée aux discussions récurrentes².

Le rapport conjoint mentionne l'application de l'article 19 comme moyen d'améliorer l'impact et l'efficacité des normes internationales du travail. Il dit en particulier qu'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 instruments³.

A l'heure actuelle, les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 sont utilisés essentiellement afin de recueillir des informations pour les études d'ensemble préparées par la commission d'experts et discutées au sein de la Commission de l'application des normes. Pour répondre aux priorités qu'il s'est fixées, le Conseil d'administration a modifié le nombre d'instruments couverts par les études d'ensemble ainsi que la forme des rapports.

L'utilisation de cette disposition ne se limite cependant pas aux études d'ensemble. Actuellement, elle est aussi utilisée pour le suivi annuel de la Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Dans le cadre de ce suivi, des rapports sont demandés aux gouvernements des Etats Membres qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs conventions fondamentales. Dans le passé, cette disposition a également été utilisée plus ponctuellement à d'autres fins⁴.

¹ Paragraphe 15.1 de la [résolution](#). Dans le cadre du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, la Conférence insiste sur la nécessité pour l'OIT de «tirer le meilleur parti» de tous les moyens d'actions offerts par sa Constitution pour s'acquitter de son mandat, y compris en adaptant les modalités actuelles d'application des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19, sans augmenter les obligations des Etats Membres en matière de rapports. Dans la pratique, l'adaptation des modalités existantes a surtout porté sur les arrangements relatifs aux études d'ensemble et à leur examen par la Commission de l'application des normes afin d'assurer la coordination avec les discussions récurrentes.

² Paragraphe 15.2 b) de la [résolution](#).

³ Rapport conjoint, paragr. 143.

⁴ Elles ont notamment été utilisées pour demander des rapports périodiques sur la convention n° 111 et dans le contexte de l'approche intégrée des activités normatives adoptée par le Conseil d'administration en 2000.

Ces modalités d'utilisation illustrent la souplesse de l'article 19, qui peut être utilisé en fonction des besoins, et la discrétion laissée au Conseil d'administration quant à son application. Cet article est un moyen important de pouvoir garantir l'impact du système normatif dans tous les Etats Membres de l'OIT. Il peut en particulier aider les Etats Membres à mettre en œuvre les instruments de l'OIT et à vaincre les obstacles à leur ratification, et permettre à l'OIT de faire en sorte que ses actions normatives répondent aux besoins signalés dans les rapports présentés par ses Membres.

L'initiative sur les normes offre au Conseil d'administration le moyen de moderniser l'utilisation qui est faite des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19. Une démarche cohérente et une vision d'ensemble sont nécessaires pour ne pas alourdir les obligations en matière de présentation de rapports.

La façon dont le Conseil d'administration décidera d'utiliser l'article 19 au vu des options possibles dépendra des aspects de son rôle qu'il souhaitera mettre en avant. C'est ce qui déterminera ensuite la nature des informations qu'il voudra demander. Quelle que soit l'approche suivie, ces options incluraient la portée des rapports, leur format et mode de présentation, les moyens de garantir que les informations recueillies pourront conduire à des discussions et des résultats utiles, en prévoyant notamment les discussions tripartites à tenir, leur calendrier et modalités d'organisation, et l'assistance technique pour la présentation des rapports et le suivi, notamment dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent.

Pour faciliter les discussions au sein du Conseil d'administration de novembre 2017, le Bureau envisage de préparer un document de travail rassemblant toutes les informations relatives aux différentes utilisations qui ont été faites des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 jusqu'à aujourd'hui.