

Conseil d'administration

341^e session, Genève, mars 2021

Section des questions juridiques et des normes
internationales du travail

LILS

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

Date: 18 février 2021

Original: anglais

Sixième question à l'ordre du jour

Procédure de nomination des membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Objet du document

Conformément à la demande formulée par le Conseil d'administration, le présent document fournit des informations sur le processus de sélection et de recrutement des membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans le contexte du mandat et des fonctions de ladite commission (voir le projet de décision au paragraphe 21).

Objectif stratégique pertinent: Principes et droits fondamentaux au travail.

Principal résultat: Résultat 2: Des normes internationales du travail et un système de contrôle efficace et faisant autorité.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Aucun.

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

Documents connexes: [GB.334/INS/5](#).

1. À la réunion que les membres du bureau du Conseil d'administration et les autres membres du Groupe de sélection tripartite ont tenue le 15 mai 2020 en lieu et place de la 338^e session du Conseil d'administration, qui a été annulée, le Bureau a été invité à fournir des éclaircissements au sujet de la procédure appliquée pour pourvoir les postes vacants au sein de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ¹.
2. À la 334^e session du Conseil d'administration, certains de ses membres avaient également sollicité des éclaircissements à ce sujet, et le Conseil d'administration avait prié le Bureau de continuer à rendre compte des progrès réalisés dans l'exécution du plan de travail relatif au renforcement du système de contrôle (connu auparavant sous le nom d'initiative sur les normes), et notamment des progrès accomplis concernant l'examen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail et des nouvelles améliorations pouvant y être apportées en vue de renforcer le tripartisme et de gagner en cohérence, en transparence et en efficacité ². Dans le paragraphe A, partie IV, de la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 108^e session (2019), celle-ci exhorte l'Organisation à améliorer la transparence dans le domaine normatif, affirmant que «l'élaboration, la promotion, la ratification des normes internationales du travail et le contrôle de leur application revêtent une importance fondamentale pour l'OIT». À la réunion susmentionnée du bureau du Conseil d'administration, la porte-parole du groupe de l'Afrique a estimé que, dans un souci de transparence et d'inclusion, les vacances de postes au sein de la commission d'experts devraient faire l'objet de la plus large diffusion possible de manière à pouvoir disposer d'un ample vivier de candidats qualifiés, et elle a précisé que le processus de recrutement devrait être sélectif afin que les meilleurs candidats puissent sortir du lot.
3. Le présent document fournit les éclaircissements demandés à la réunion du bureau du Conseil d'administration. On trouvera dans sa première partie un rappel de l'évolution de la composition de la commission d'experts et dans sa deuxième partie une description des critères et procédures régissant actuellement la nomination de ses membres.

► Partie I. Création de la commission d'experts et évolution de sa composition

Création de la commission d'experts

4. Le Conseil d'administration a décidé de créer la commission d'experts à sa 8^e session, en 1926, sur la base d'une résolution de la Conférence internationale du Travail ³. La Constitution de l'OIT, qui formait à l'origine la partie XIII du Traité de Versailles, n'avait pas institué d'organe de contrôle spécifiquement chargé d'examiner les rapports

¹ Procès-verbaux des réunions du Groupe de sélection tenues en préparation des décisions prises par correspondance par le Conseil d'administration entre mars et octobre 2020, paragr. 146-156.

² GB.334/INS/5, paragr. 21, tel que modifié par le Conseil d'administration.

³ Résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles [actuel article 22 de la Constitution de l'OIT], *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, huitième session, 1926, vol. I, annexe VII, 429*. Conformément à cette résolution les deux commissions ont été dénommées respectivement «Commission de la Conférence» et «Commission d'experts».

annuels présentés par les États Membres au titre de l'article 408 du Traité de Versailles (aujourd'hui article 22 de la Constitution) concernant les mesures prises par eux pour mettre à exécution les dispositions des conventions auxquelles ils avaient adhéré. Le contrôle de l'application des normes incombait donc à la Conférence. Ainsi, jusqu'en 1924, c'est à elle qu'étaient communiqués les rapports présentés par les gouvernements, d'abord dans leur intégralité puis sous une forme résumée, dans le rapport que le Directeur du Bureau (aujourd'hui le Directeur général) lui soumettait. La Conférence les examinait dans le cadre de la discussion générale sur le rapport du Directeur général. Or, il est rapidement apparu qu'elle ne pouvait pas continuer de s'acquitter de cette tâche étant donné le nombre sans cesse croissant de ratifications et de rapports, auquel venait s'ajouter l'adoption de normes nouvelles chaque année. Il a donc fallu mettre en place un dispositif spécial d'examen des rapports. C'est ainsi que la Commission de l'application des normes (CAN) et la Commission d'experts pour l'application des conventions (CEAC) (devenue par la suite Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR)) ont été créées en 1926 dans une même résolution de la Conférence ⁴.

5. Les extraits ci-après du *Compte rendu des travaux* de la session de la Conférence internationale du Travail tenue en 1926 ⁵ éclairent utilement les motifs de la création de ces deux organes:

D'autre part, on peut observer que la Conférence et ses Commissions sont essentiellement des corps délibérants et politiques, composés d'éléments représentant divers intérêts, nationaux ou professionnels, et que, en général, de tels corps ne sont pas les mieux adaptés à la tâche technique dont il s'agit.

Par conséquent, la Commission d'experts pourrait être non pas une commission instituée directement par la Conférence, mais une commission instituée par le Directeur, avec l'approbation du Conseil d'administration, conformément aux instructions de la Conférence et chargée d'exécuter un travail particulier en vue de la préparation technique d'une partie du travail de la Conférence. La Conférence elle-même conserverait ses propres fonctions politiques; elle serait toutefois conseillée, en ce qui concerne l'état de fait, par cette Commission technique d'experts, et elle pourrait décider, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une de ses Commissions, de l'attitude qu'elle pourrait adopter ou des mesures appropriées qui pourraient être prises ou indiquées.

6. Il a donc été très tôt entendu que, pour être efficace, un système de contrôle devait associer deux types d'examens; d'une part, un examen technique offrant certaines garanties de compétence, d'impartialité et d'indépendance ⁶ et, d'autre part, un examen

⁴ Résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles [actuel article 22 de la Constitution de l'OIT]. Dans cette résolution, la Conférence recommandait d'«instituer chaque année une commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408». Elle chargeait en outre le Conseil d'administration de: «nommer ... une commission technique d'experts ... ayant pour mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration et qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies; cette Commission devra présenter au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis de ce Conseil, annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la Conférence en vertu de l'article 408.»

⁵ CIT, *Compte rendu des travaux*, huitième session, 1926, 396-398.

⁶ CIT, *Compte rendu des travaux*, huitième session, 1926, 241. Le Bureau avait indiqué que les membres de la Commission devraient «posséd[er] une connaissance approfondie des conditions du travail et de l'application de la législation du travail. Ces membres devraient être des personnalités indépendantes et on devrait les choisir de manière à ce qu'elles représentent, dans la mesure du possible, les divers degrés du développement industriel et les

mené par un organe des instances politiques suprêmes de l'OIT, dont la composition serait donc tripartite ⁷.

Évolution de la composition de la commission d'experts dans le temps

7. En 1927 et en 1928, la CEACR se composait de huit experts et d'un membre suppléant. Initialement, les experts étaient désignés pour la durée de la période d'essai de deux ans pour laquelle la CEACR avait été instituée, mais à compter de 1934 ils ont été désignés pour un mandat renouvelable de trois ans. Le nombre des experts est passé de 10 en 1928 à 11 en 1932, l'un d'entre eux venant désormais d'un pays «extra-européen». En 1939, la CEACR comptait 13 membres, 9 issus de pays européens et 4 venant de pays non européens. En 1945, le Conseil d'administration a désigné 9 experts pour pourvoir les 13 sièges vacants, qui correspondaient au nombre de sièges autorisé avant la deuxième guerre mondiale. Cinq d'entre eux avaient déjà été membres de la CEACR avant 1939. La CEACR ayant demandé que sa composition, qui était tombée à 10 membres, soit renforcée et que les nouveaux experts soient qualifiés pour examiner l'application des conventions dans les territoires non métropolitains, le Conseil d'administration a nommé 3 nouveaux experts en mars 1948, dont pour la première fois une femme. En 1951, la CAN a recommandé au Conseil d'administration d'étudier la possibilité de prolonger la durée des sessions et d'accroître à nouveau le nombre des membres de la commission d'experts. Le Conseil d'administration ayant adopté cette recommandation, le nombre des membres de la CEACR est alors passé de 13 à 17. En novembre 1962, le Conseil d'administration a nommé un membre supplémentaire, portant ainsi cet effectif à 18 de manière à assurer une représentation géographique plus large. La composition de la CEACR est par la suite passée à 19 membres en 1965, puis à 20 membres en 1979.
8. L'importance qu'il convient d'accorder aux qualifications individuelles des experts a été soulignée par les mandants tout au long des discussions qui ont déterminé ces évolutions: «Ce qu'on leur demande essentiellement, c'est d'être compétents, scrupuleux et capables de comparer les textes des législations nationales et les instruments de l'OIT» ⁸.
9. La commission d'experts compte aujourd'hui 20 membres, comme le prévoit la dernière décision du Conseil d'administration prise en 1979. En 2002, elle a décidé de sa propre initiative de limiter à quinze ans la durée des mandats exercés par ses membres. Cette décision a amené le Conseil d'administration à désigner plus fréquemment de nouveaux membres lorsque les membres en fonctions atteignaient la limite des quinze ans de service.

formes différentes des méthodes industrielles qui se rencontrent parmi les États Membres de l'Organisation.», CIT, *Compte rendu des travaux*, huitième session, 1926, annexe V, 401.

⁷ BIT, *Assurer le respect des normes internationales du travail: le rôle essentiel de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT*, 2019, 13.

⁸ Conseil d'administration, *Procès-verbaux*, 159^e session (juin-juillet 1964), déclaration du groupe des employeurs, 52.

► Partie II. Critères et procédures régissant actuellement la désignation des membres de la commission d'experts

- 10.** Si les critères de désignation des membres de la CEACR sont marqués par une certaine continuité, l'effectif et l'équilibre géographique de la commission d'experts ont évolué rapidement en réponse à l'accroissement de sa charge de travail et à la diversification des Membres de l'OIT.

Critères

- 11.** La sélection et la nomination des membres de la CEACR sont basées sur des critères élaborés pour tenir compte des préoccupations exprimées par le bureau du Conseil d'administration à l'occasion des diverses procédures de sélection qui ont été menées. Ces critères, qui ont été appliqués de manière constante au fil des ans ⁹ pour guider la sélection des experts tout en veillant au respect du principe de l'équilibre hommes-femmes à réaliser et à maintenir dans la composition de la commission d'experts, s'établissent comme suit, sans qu'il y ait de hiérarchie entre eux:
- connaissance de l'OIT et sensibilisation à ses activités;
 - compétence juridique et universitaire reconnue;
 - expertise en droit du travail, droits de l'homme et droit international;
 - aptitude à assumer le caractère intrinsèquement administratif des fonctions combiné à l'acuité intellectuelle qu'elles requièrent;
 - aptitude à contribuer aux travaux de la CEACR en tenant compte du contexte économique et culturel des différents pays;
 - sensibilité et ouverture à l'opinion des mandants tripartites de l'OIT;
 - capacité à influencer ou à enrichir le débat sur les travaux de l'OIT dans le pays de résidence de l'expert;
 - aptitude à travailler au sein de la CEACR en faisant preuve des qualités personnelles requises pour l'exécution de ce type de fonctions, compte tenu de leur contexte international;
 - compétences linguistiques.
- 12.** Ces critères de sélection ont été fixés en tenant dûment compte de la nature particulière de la commission d'experts et des normes internationales du travail. Au cours des travaux ayant précédé l'adoption de la résolution de 1926, le président et rapporteur de la Commission de l'article 408 avait expliqué que la méthode de désignation des membres de la commission d'experts devait être laissée à la discrétion du Conseil d'administration, mais que ces membres «devraient essentiellement être choisis sur la base de leurs qualifications spécialisées et sur aucune autre, quelle qu'elle soit» ¹⁰. En

⁹ CIT, *Compte rendu des travaux*, huitième session, 1926, 241. Voir aussi BIT, *Assurer le respect des normes internationales du travail*, 2019, 16.

¹⁰ CIT, *Compte rendu des travaux*, huitième session, 1926, 241. Le Bureau avait indiqué que les membres de la CEACR devraient «posséd[er] une connaissance approfondie des conditions du travail et de l'application de la législation du

règle générale, les experts choisis sont des hauts magistrats ou des universitaires chevronnés. Au fil des ans, trois juges de la Cour internationale de Justice (CIJ) et des juges de nombreuses cours suprêmes ont siégé à la CEACR. En 2020, celle-ci comptait parmi ses membres deux anciens juges de la CIJ, MM. Koroma et Ranjeva, et trois anciens juges de cours suprêmes nationales, M^{me} Dixon Caton, qui préside actuellement la commission d'experts, M. Lacabarats et M. Ngcobo, récemment nommé. On trouve parmi ses anciens membres M. Bhagwati, président de la Cour suprême indienne et ancien président du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, M. Ago, juge à la CIJ, président du Comité de la liberté syndicale de 1961 à 1995 et membre de la commission d'experts de 1979 à 1995, et M. Boutros-Ghali, devenu par la suite Secrétaire général des Nations Unies. La commission d'experts a progressivement atteint une certaine parité entre les sexes; en 2020, elle comprenait 11 hommes et 9 femmes, dont la première femme élue à sa présidence en 2019. Chaque zone géographique est représentée par 5 experts issus d'un large éventail de systèmes juridiques. L'âge moyen des experts est de 66 ans.

13. La commission d'experts conduit ses travaux en toute indépendance et dans le respect des principes d'objectivité et d'impartialité ¹¹. Ces principes ont été jugés dès le début d'une importance cruciale pour que les travaux de la CEACR jouissent du plus haut degré d'autorité et de crédibilité. La Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration se sont systématiquement attachés à les promouvoir, car ils constituent la pierre angulaire du fonctionnement de la commission d'experts comme du système de contrôle de l'OIT dans son ensemble. Les nominations à la commission d'experts ont toujours été faites à titre personnel parmi des personnes reconnues comme impartiales et possédant les compétences techniques et l'indépendance requises.

Processus de sélection

14. Pour préserver ces caractéristiques essentielles, l'identification des candidats présentant le profil voulu a toujours été confiée, depuis la création de la commission d'experts, au Directeur général du BIT et au Bureau. Celui-ci met en œuvre avec constance et rigueur le processus de sélection décrit ci-après.
15. Tout d'abord, le Bureau collecte des informations sur le profil de personnalités éminentes issues de la région correspondant au poste vacant en consultant les bureaux extérieurs et en se basant, entre autres, sur les publications ou les décisions de justice rendues par les intéressés, sur leur appartenance à des commissions d'experts ou des commissions des droits de l'homme de haut niveau, ou encore sur leur engagement en faveur du droit du travail et des droits de l'homme. Le Bureau établit ensuite une liste de candidats présentant le profil voulu, sur la base des critères susmentionnés, en ne retenant que des personnalités indépendantes éminentes qui présentent le plus haut degré de compétence technique et d'intégrité morale.
16. Une fois que des informations suffisantes ont été recueillies, le directeur du Département des normes internationales du travail prend contact avec les candidats potentiels et organise des entretiens avec ceux qui sont intéressés. En moyenne, chaque vacance de poste donne lieu à cinq entretiens. Ceux-ci sont tous basés sur une même

travail. Ces membres devraient être des personnalités indépendantes et on devrait les choisir de manière à ce qu'elles représentent, dans la mesure du possible, les divers degrés du développement industriel et les formes différentes des méthodes industrielles qui se rencontrent parmi les États Membres de l'Organisation.»

¹¹ BIT, *Assurer le respect des normes internationales du travail*, 2019, 17.

série de questions, structurée de manière à évaluer les candidats au regard des critères énumérés plus haut. Le directeur présente ensuite un résumé de chacun des entretiens au Directeur général, qui soumet un rapport au bureau du Conseil d'administration dans lequel il formule un commentaire sur chaque candidat entendu. À l'issue de l'examen de ce rapport, le bureau sélectionne un candidat dont il proposera la nomination au Conseil d'administration. Les experts sont nommés par le Conseil d'administration pour un mandat renouvelable de trois ans. Comme cela a déjà été mentionné, les experts ne peuvent siéger plus de quinze années au total, soit un mandat de trois ans renouvelable quatre fois.

17. Le Conseil d'administration a institué des processus analogues pour la désignation des membres indépendants d'autres organes de contrôle, comme le président du Comité de la liberté syndicale et les membres des commissions d'enquête de l'OIT. À l'inverse, les membres tripartites des organes de contrôle, comme la CAN, le Comité de la liberté syndicale et les comités ad hoc constitués pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24, sont désignés à l'initiative, respectivement, des groupes gouvernementaux, employeurs et travailleurs de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration.
18. Ainsi qu'il est indiqué au début du présent document, le système mis en place en 1926 comprend, d'un côté, un organe politique dont la composition est laissée à la discrétion pleine et entière des mandants triparties, et, d'un autre côté, un organe indépendant composé d'éminents experts nommés par le Conseil d'administration sur recommandation de son bureau à l'issue d'une évaluation technique confiée au BIT.
19. Pour ce qui est du renouvellement du mandat des experts en fonctions, le Conseil d'administration a toujours dûment tenu compte de l'autonomie de la CEACR et de sa compétence pour déterminer ses propres méthodes de travail internes, ainsi que de l'impératif lié au respect de l'indépendance des experts. De sorte que, depuis l'introduction de la limite des quinze ans en 2002, il a régulièrement renouvelé le mandat des experts siégeant à la CEACR jusqu'à ce que cette limite soit atteinte, à moins qu'un expert ait informé le Bureau qu'il n'était plus en mesure de siéger, auquel cas un nouvel expert a été désigné conformément à la procédure décrite plus haut afin de pourvoir le poste devenu vacant.
20. En décembre 2020, les mandats de MM. Bentes Corrêa et Koroma ont atteint l'échéance des quinze ans. Les mandats de huit autres membres de la commission d'experts, M. Ago, M^{me} Athanassiou, M. Filali Mekhnasi, M. Muntarhorn, M. Pougoué, M^{me} Sankaran, M^{me} Thomas-Felix et M. Waas, doivent être renouvelés en 2021. La liste des membres actuels de la CEACR, avec la date de leur première nomination, est à la disposition du public ¹².

► **Projet de décision**

21. **Le Conseil d'administration prend note des informations fournies par le Bureau dans le document GB.341/LILS/6.**

¹² BIT, «Membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations».