



Conseil d'administration

319^e session, Genève, 16-31 octobre 2013

GB.319/LILS/2/1

Section des questions juridiques et des normes internationales du travail
Segment des questions juridiques

LILS

Date: 10 septembre 2013

Original: anglais

DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Privilèges et immunités de l'Organisation internationale du Travail: Suivi

Question des privilèges et immunités des secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs du Conseil d'administration

Objet du document

Le présent document a été établi en réponse à la demande formulée en mars 2012 par le Conseil d'administration que lui soit présentée une analyse de la protection juridique dont bénéficient les membres des secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs du Conseil d'administration dans le cadre de missions officielles pour le compte de l'OIT, en vertu de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et de son annexe I relative à l'OIT (voir le projet de décision au paragraphe 8.)

Objectif stratégique pertinent: Tous.

Incidences juridiques/sur le plan des politiques: Réaffirmer l'importance de la protection juridique dont bénéficient les membres des secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs dans le cadre de missions officielles pour le compte de l'OIT.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Voir paragraphe 8.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: GB.313/LILS/1; GB.313/PV, paragr. 451.

Résumé

A sa 313^e session, le Conseil d'administration a prié le Bureau d'analyser la question des immunités et privilèges des membres de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et de la Confédération syndicale internationale (CSI) dans le cadre de missions officielles de l'OIT définies de façon tripartite, compte tenu de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées de 1947 («la Convention de 1947») et de son annexe I relative à l'OIT. Le Bureau a été prié de proposer des approches juridiques au Conseil d'administration à sa 319^e session¹. La conclusion de cette analyse est que les dispositions de la Convention de 1947 et de son annexe I garantissent aux membres de l'OIE et de la CSI, lorsqu'ils exercent les fonctions de membres des secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs dans le cadre de missions officielles de l'OIT, certains privilèges et immunités du fait de leur statut d'«experts en mission».

¹ Voir le document GB.313/PV, paragr. 451.

I. Rôle des secrétariats des employeurs et des travailleurs au sein de l'OIT

1. Du fait de la nature tripartite de l'Organisation, les employeurs et les travailleurs s'organisent en groupes autonomes assistés par des secrétariats constitués à cette fin. Ces secrétariats, fournis traditionnellement par l'OIE et la CSI, jouent un rôle institutionnel essentiel pour le fonctionnement de l'OIT. Les représentants des employeurs et des travailleurs qui participent aux travaux des différents organes et réunions officielles de l'Organisation s'en remettent à eux pour les seconder et coordonner leur travail. La raison d'être de ces secrétariats découle aussi de la nécessité pour les représentants d'employeurs et de travailleurs de disposer d'une structure organisationnelle qui les aide à préparer leurs travaux liés à l'OIT, tout comme les représentants gouvernementaux peuvent compter, par exemple, sur leurs missions permanentes.
2. Lors de la Conférence internationale du Travail, conformément à l'article 71 du Règlement de la Conférence, les employeurs et les travailleurs élisent leur secrétariat respectif parmi des personnes extérieures à leur groupe – traditionnellement des membres de l'OIE pour les employeurs et de la CSI pour les travailleurs – qui, assistées par d'autres personnes issues de ces organisations, forment ces secrétariats. Pendant les réunions régionales également, les employeurs et les travailleurs gèrent leur groupe respectif de manière autonome¹, en s'appuyant sur de tels secrétariats, qui les assistent et les aident à préparer leur participation. Le même mode de fonctionnement est appliqué lors des réunions sectorielles et d'autres réunions de l'OIT². Il en va de même au Conseil d'administration où ces deux groupes constituent chacun leur secrétariat, fourni traditionnellement par l'OIE ou la CSI, qui remplit des fonctions importantes et très variées consistant notamment à conseiller les membres du Conseil d'administration et à s'informer sur les questions à l'ordre du jour, à participer au groupe de sélection tripartite qui détermine l'ordre du jour de chaque session du Conseil d'administration³ et à seconder les membres du Conseil d'administration au cours de leurs missions officielles. De par leurs fonctions, les secrétariats des employeurs et des travailleurs apportent une contribution essentielle au travail de préparation des discussions et décisions des organes et réunions de l'OIT. De par l'appui et les conseils qu'ils fournissent à leur groupe de mandants respectif, les secrétariats des employeurs et des travailleurs concourent de manière décisive à la mise en œuvre du tripartisme dans les organes et réunions de l'OIT, et ainsi au bon fonctionnement de l'Organisation dans son ensemble. Il est donc très important que les membres de ces secrétariats bénéficient d'une protection juridique adaptée, leur permettant d'exercer leurs fonctions de manière indépendante et de servir au mieux les intérêts de l'Organisation.

II. Protection des membres des secrétariats des employeurs et des travailleurs du fait de leur statut d'expert en mission

3. La Convention de 1947 ne prévoit pas de protection spécifique pour les membres d'organisations d'employeurs et de travailleurs ou d'autres organisations non gouvernementales. Au regard de cette convention, les membres de l'OIE et de la CSI ne

¹ Voir l'article 14 du Règlement pour les réunions régionales.

² Voir l'article 16 du Règlement pour les réunions sectorielles.

³ Voir les paragraphes 19, 23 et 28 de la Note introductive du Recueil des règles applicables au Conseil d'administration.

peuvent donc prétendre à aucun privilège ou immunité qui découlerait uniquement de leur qualité de représentants d'organisations internationales non gouvernementales d'employeurs ou de travailleurs. Cependant, lorsqu'ils exercent les fonctions de membres des secrétariats du groupe des employeurs ou du groupe des travailleurs de l'OIT, ils agissent pour le compte de l'OIT et bénéficient par conséquent des privilèges et immunités accordés aux personnes chargées d'une mission officielle. A ce propos, l'annexe I de la Convention de 1947 prévoit que les experts, lorsqu'ils exercent des fonctions auprès des commissions de l'Organisation ou accomplissent des missions pour cette dernière – ils sont alors communément appelés «experts en mission» –, jouissent d'un ensemble d'avantages, de privilèges et d'immunités nécessaires à l'exercice effectif de leurs fonctions (voir annexe).

Le statut d'«expert en mission»

4. Depuis longtemps, des experts en mission sont nommés par l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées pour remplir des missions très diverses⁴. En ce qui concerne l'OIT, les besoins de l'Organisation en matière de privilèges et immunités destinés à protéger les experts en mission avaient initialement été envisagés pour trois principaux cas de figure (les missions des membres de commissions d'enquête, celles des membres de la Commission d'experts et celles ayant pour objectif de fournir une assistance technique à des gouvernements)⁵, mais les pratiques de l'Organisation se sont depuis diversifiées. Il est ainsi admis que le Directeur général puisse nommer en qualité d'experts en mission des collaborateurs extérieurs dont la mission justifie un tel statut. Pour faciliter la reconnaissance de leur statut d'expert en mission, des attestations sont délivrées si nécessaire. Par exemple, lorsque des experts doivent voyager pour le compte de l'OIT, le Directeur général leur délivre un certificat officiel par lequel il atteste qu'ils ont été nommés en qualité d'experts en mission par l'OIT et prie les autorités concernées de leur accorder les privilèges, immunités et avantages prévus par la Convention de 1947.
5. Le statut d'expert en mission a fait l'objet de nombreuses études sur la pratique internationale et d'un avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ)⁶, sur la base desquels il est possible de résumer les principales caractéristiques de ce statut de la manière suivante: les experts en mission sont des personnes qui, n'étant ni fonctionnaires ni représentants d'Etats Membres, se voient confier des tâches spécifiques et importantes pour le compte d'une organisation internationale. Le terme «mission» n'implique pas forcément un déplacement et l'essentiel n'est pas dans la situation administrative des experts, mais dans la nature de leur mission. Dans l'exercice de leurs fonctions, les experts en mission rendent compte à l'Organisation et ne peuvent ni solliciter ni accepter d'instructions d'un gouvernement ou de toute autre entité extérieure.

⁴ Le statut d'expert en mission est prévu par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 (portant sur l'Organisation des Nations Unies et l'ensemble de ses fonds et programmes) ainsi que par la Convention de 1947 (portant sur les institutions spécialisées, parmi lesquelles dix font l'objet d'annexes à la Convention de 1947 qui prévoient une protection spéciale pour les experts en mission).

⁵ Procès-verbaux de la 104^e session du Conseil d'administration, mars 1948, annexe XI: Rapport de la Commission du règlement, pp. 158-159.

⁶ Voir l'avis consultatif de 1989 de la CIJ sur l'applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, Recueil de la CIJ de 1989, p. 177.

6. Les membres des secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs sont chargés de remplir des missions officielles de l'OIT. Pour que leur indépendance soit préservée, les membres de ces secrétariats peuvent bénéficier, dans le cadre de leur mission, du statut d'expert en mission, conformément aux critères susmentionnés. Pour bénéficier de ce statut, ils doivent se voir confier, par un organe de l'OIT, une tâche particulière à réaliser pour le compte de l'Organisation. Par exemple, les secrétaires des groupes des employeurs et des travailleurs sont désignés par les groupes de la Conférence qui, en vertu de l'article 70 du Règlement de la Conférence, sont des organes de la Conférence internationale du Travail. La procédure est la même pour le Conseil d'administration, conformément à la pratique à laquelle il est fait référence dans la Note introductive à son règlement⁷, ainsi que pour certaines réunions telles que les réunions régionales et les réunions sectorielles. Dans le cas d'autres missions (comme les missions tripartites de haut niveau ou les missions de coopération technique), la désignation des membres de l'OIE ou de la CSI chargés d'une tâche officielle (par exemple, accompagner leurs membres employeurs et travailleurs respectifs) peut être faite par l'OIE et la CSI en vertu de pouvoirs délégués par l'organe de l'OIT qui a décidé de réaliser la mission en question. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres concernés de l'OIE ou de la CSI doivent rendre compte respectivement au groupe des employeurs et au groupe des travailleurs, et par leur intermédiaire à l'Organisation elle-même. Etant donné que la protection juridique qui leur est accordée découle de la nécessité de préserver leur indépendance au cours du déroulement de leur mission pour le compte de l'OIT, les membres de l'OIE et de la CSI ne peuvent ni solliciter ni accepter d'instructions provenant d'autres entités extérieures.

Reconnaissance d'une protection juridique

7. La protection des privilèges et immunités des membres des secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs, du fait de leur statut d'expert en mission, exige en premier lieu un engagement juridique des Etats Membres à respecter ces privilèges et immunités en adhérant à la Convention de 1947 en ce qui concerne l'OIT ou, au moins, à appliquer les dispositions de la convention dans le cadre d'un accord bilatéral avec l'OIT⁸. Pour permettre aux experts appelés à voyager dans le cadre de leur mission de prouver qu'ils jouissent de privilèges et immunités, le Directeur général pourrait leur délivrer un certificat sur le modèle de celui utilisé dans le passé pour les membres des commissions d'enquête et d'autres missions de haut niveau. Pour que le Directeur général puisse attester leur statut d'expert en mission et revendiquer pour eux les privilèges et immunités correspondants, il est capital que la décision en vertu de laquelle les membres des secrétariats se voient confier une mission soit suffisamment explicite et que la désignation de chaque personne soit officialisée afin de ne laisser aucun doute sur son identité. Lorsqu'il est procédé à une désignation en vertu des pouvoirs délégués par un organe (la désignation des membres des secrétariats des groupes, autres que le secrétaire, pour les réunions régionales par exemple), il est recommandé que les noms des membres des secrétariats figurent dans un document de réunion.

⁷ Voir le paragraphe 23.

⁸ Voir les documents GB.317/LILS/1(Rev.) et GB.317/PV, paragr. 495.

Projet de décision

8. Le Conseil d'administration:

- a) *prend note de la protection juridique accordée aux membres des secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs chargés de remplir une mission officielle pour le compte de l'Organisation, en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et de son annexe I;*
- b) *prie le Directeur général de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette protection juridique dans le cadre de missions officielles;*
- c) *afin de garantir la reconnaissance effective de cette protection juridique, exhorte de nouveau les Membres de l'OIT qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et à en appliquer l'annexe I ou à garantir un niveau de protection identique aux membres de ces secrétariats.*

Annexe

Extraits pertinents de la Convention de 1947

Clauses standard de la convention

Section 29

Des facilités analogues à celles qui sont mentionnées à la section 28¹ seront accordées aux experts et autres personnes qui, sans être munis d'un laissez-passer des Nations Unies, seront porteurs d'un certificat attestant qu'ils voyagent pour le compte d'une institution spécialisée.

Annexe I

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Les clauses standard s'appliqueront à l'Organisation internationale du Travail sous réserve des dispositions suivantes:

...

3. i) Les experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article VI), lorsqu'ils exerceront des fonctions auprès des commissions de l'Organisation ou lorsqu'ils accompliront des missions pour cette dernière, jouiront des privilèges et des immunités ci-après dans la mesure où ils leur seront nécessaires pour l'exercice effectif de leurs fonctions, y compris durant les voyages effectués à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions auprès de ces commissions ou au cours de ces missions:

- a) immunité d'arrestation personnelle ou de saisie de leurs bagages personnels;
- b) immunité de toute poursuite judiciaire en ce qui concerne les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles (y compris leurs paroles et écrits); les intéressés continueront à bénéficier de ladite immunité alors même qu'ils n'exerceraient plus de fonction auprès des commissions de l'Organisation ou qu'ils ne seraient plus chargés de mission pour le compte de cette dernière;
- c) mêmes facilités, en ce qui concerne les réglementations monétaires et de change et en ce qui concerne leurs bagages personnels, que celles accordées aux fonctionnaires des gouvernements étrangers en mission officielle temporaire;
- d) inviolabilité de tous leurs papiers et documents relatifs aux travaux qu'ils effectuent pour le compte de l'Organisation.

ii) Le principe énoncé dans la dernière phrase de la section 12 des clauses standard sera applicable en ce qui concerne les dispositions de l'alinéa d) du paragraphe 3 ci-dessus.

iii) Les privilèges et immunités sont accordés aux experts dans l'intérêt de l'Organisation et non en vue de leur avantage personnel. L'Organisation pourra et devra lever l'immunité accordée à un expert dans tous les cas où elle estimera que cette immunité gênerait l'action de la justice et qu'elle peut être levée sans nuire aux intérêts de l'Organisation.

¹ La section 28 dispose ce qui suit: «Les demandes de visas (lorsque des visas sont nécessaires) émanant de fonctionnaires des institutions spécialisées titulaires de laissez-passer des Nations Unies et accompagnées d'un certificat attestant que ces fonctionnaires voyagent pour le compte d'une institution spécialisée devront être examinées dans le plus bref délai possible. En outre, des facilités de voyage rapide seront accordées aux titulaires de ces laissez-passer.»