



Conseil d'administration

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

GB.326/LILS/1

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

LILS

Date: 9 février 2016

Original: anglais

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Suivi de la discussion sur la protection des employeurs et travailleurs qui sont délégués à la Conférence internationale du Travail et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou représentants

Objet du document

Le présent document fait suite à une décision prise par le Conseil d'administration à sa 325^e session (novembre 2015). Il contient des propositions de mesures destinées à améliorer la protection des délégués des employeurs et travailleurs à la Conférence internationale du Travail ainsi que des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants. Le Conseil d'administration est invité à examiner ces propositions et à demander au Bureau de prendre les mesures de suivi qui s'imposent (voir le projet de décision au paragraphe 16).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs stratégiques.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Soumission éventuelle à la Conférence internationale du Travail d'un projet de résolution modifiant l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Soumission du projet de résolution à la Conférence pour adoption éventuelle.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: GB.325/LILS/1; GB.319/LILS/2/2; autres documents cités.

I. Introduction

1. A sa 325^e session (novembre 2015), le Conseil d'administration a examiné un document contenant une analyse détaillée de la question de la protection des employeurs et travailleurs qui sont délégués à la Conférence internationale du Travail et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou représentants. Deux solutions principales sont envisageables pour traiter le problème de fond: l'amendement de l'annexe I de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, qui adapte la convention aux besoins propres de l'OIT et l'adoption, par la Conférence internationale du Travail, d'une nouvelle résolution complétant la résolution de 1970. Ayant étudié le document susmentionné, le Conseil d'administration a demandé au Bureau d'élaborer et de soumettre à son examen des propositions concrètes qui tiennent compte des vues exprimées par ses membres ¹.

II. Forme des propositions

2. Les membres du Conseil d'administration se sont dans l'ensemble accordés sur l'idée d'améliorer la protection des délégués des employeurs et travailleurs à la Conférence et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants. En ce qui concerne la manière dont cela pourrait se faire, l'option consistant à adopter une résolution spécifique n'a clairement pas emporté l'adhésion. Il a été souligné en particulier qu'une telle résolution ne lierait pas les Etats Membres et qu'elle ne pourrait créer des privilèges et immunités que la Convention de 1947 exclut expressément ni affirmer l'existence de tels privilèges et immunités.
3. Pour ce qui est de l'option consistant à adopter une version révisée de l'annexe I relative à l'OIT, qui a la préférence du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs, certains ont douté de l'effet que pourrait avoir cette annexe révisée, sachant qu'elle devrait être acceptée par les Membres pour avoir force contraignante. Cela étant, une annexe I révisée aurait, pour les Membres qui ne l'accepteraient pas, au moins autant de valeur juridique et de poids politique qu'une nouvelle résolution de la Conférence. En effet, elle serait adoptée au moyen d'une résolution de la Conférence, tout comme l'annexe originale l'a été en 1948. Le dispositif de cette résolution pourrait contenir, outre le paragraphe révisant le texte de l'annexe, d'autres paragraphes invitant les Etats Membres à accepter l'annexe révisée, comme l'a suggéré le groupe des employeurs, et leur recommandant d'appliquer cette dernière à titre provisoire en attendant qu'elle soit officiellement acceptée, comme il leur avait été recommandé d'appliquer la convention (y compris l'annexe I originale) au moment de son acceptation par la Conférence ². Un projet de résolution de la Conférence incorporant certains de ces éléments est reproduit dans l'annexe du présent document.
4. Le groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM) a demandé au Bureau d'envisager, outre l'amendement de l'annexe ou l'adoption d'une nouvelle résolution par la Conférence, d'autres options telles que l'élaboration de directives ³. Le Bureau a donné suite à cette demande, mais n'est pas en mesure de faire des propositions pour les raisons ci-après.

¹ Document GB.325/LILS/1, paragr. 24.

² Voir la *Résolution concernant les arrangements transitoires relatifs aux privilèges et immunités de l'Organisation internationale du Travail*, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 31^e session (1948).

³ Document GB.325/LILS/PV, paragr. 3.

5. Les décisions officielles que prend la Conférence sur des questions de fond se présentent habituellement sous la forme d'une résolution. Les résolutions servent à exprimer formellement la volonté ou l'opinion de la Conférence sur un sujet donné, à l'instar de la résolution de 1970: *Résolution sur la liberté de parole des délégués non gouvernementaux aux réunions de l'OIT*⁴, pertinente en l'espèce. La résolution est également l'instrument auquel a recours la Conférence pour adopter différents types de textes formels, tels que le programme et budget, les conclusions d'une discussion générale sur une question inscrite à son ordre du jour ou les amendements apportés à son Règlement. Seuls deux types de décisions de la Conférence ne donnent pas lieu à l'adoption d'une résolution: les décisions sur les questions de procédure (telles que nomination des membres des commissions, décisions concernant les motions ou les amendements, approbation des rapports des commissions, etc.), qui de façon générale ne se présentent pas sous une forme particulière; et certaines décisions que prévoit la Constitution, telles que l'adoption de conventions ou de recommandations ou encore d'amendements à la Constitution.
6. Tout nouveau texte que pourrait adopter la Conférence sur la question de la protection juridique dont devraient bénéficier dans leur propre pays les délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence et les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration, que ce soit sous la forme de directives ou sous une autre forme, consisterait donc en une annexe à une résolution dont il partagerait par conséquent le caractère juridique. Cette option poserait le même problème que l'option consistant à adopter une nouvelle résolution, à savoir qu'un instrument non contraignant ne pourrait pas réviser les dispositions juridiquement contraignantes de la Convention de 1947. Un accord quelconque sur ce sujet à la Conférence, qui serait consigné mais ne donnerait pas lieu à une décision formelle, reste toujours possible mais aurait bien évidemment un poids moindre qu'une résolution. Dans le même ordre d'idées, l'adoption de directives ou textes similaires par le Conseil d'administration, par exemple après examen des résultats d'une réunion d'experts, n'est pas suggérée car, outre qu'il aurait moins valeur d'obligation qu'une résolution de la Conférence, ce genre de texte susciterait les mêmes critiques.
7. Enfin, il semble que les possibilités qui existaient de régler la question de la protection juridique des délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence au moyen du Règlement de la Conférence aient été exploitées, la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence pouvant en effet être saisie des cas où un gouvernement empêche des délégués employeurs ou travailleurs accrédités de participer à la Conférence⁵. Les obligations qu'impose le Règlement de la Conférence aux mandants ne valent toutefois que pour les sessions de la Conférence et la durée de celles-ci, alors qu'il ne faudrait pas limiter à cette durée la protection de la liberté de parole des délégués employeurs ou travailleurs.
8. Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de ne retenir que l'option consistant à modifier l'annexe I de la Convention de 1947, cette option constituant la solution logique à ce qui est perçu comme une lacune dans la protection juridique dont bénéficient, en application de cette convention, les délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence ainsi que les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration. L'annexe I est l'instrument dont dispose l'OIT pour adapter la Convention de 1947 à ses besoins propres, et cette convention permet d'amender l'annexe. Les travaux préparatoires n'ont pas permis de déterminer les raisons pour lesquelles la protection dont il s'agit ici est restée lacunaire lorsque la Conférence, en 1948, a adopté la version initiale de l'annexe I. On peut supposer que les conséquences pratiques de cette lacune ont été sous-estimées, ou que traiter la question aurait pu surcharger la Conférence qui était déjà fort occupée au

⁴ Document GB.325/LILS/1, annexe II.

⁵ Document GB.325/LILS/1, paragr. 15.

lendemain de la seconde guerre mondiale. En 1970, l'option consistant à amender l'annexe I n'a pas été retenue, car il a été jugé plus simple et plus efficace d'adopter une résolution concernant l'application de l'article 40 de la Constitution, ce qui ne s'est pas révélé vrai dans les années qui ont suivi.

9. Comme indiqué antérieurement, la procédure à suivre pour modifier une annexe de la Convention de 1947 n'est ni compliquée ni fastidieuse. Trois institutions spécialisées, à savoir l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation maritime internationale, y ont déjà eu recours pour apporter des modifications aux annexes les concernant. L'amendement proposé est adopté par l'organe délibérant de l'institution spécialisée concernée au moyen d'une résolution, puis transmis pour enregistrement au Secrétaire général des Nations Unies. Lorsque ce dernier reçoit, en sa qualité de dépositaire, le texte révisé d'une annexe à la convention, il informe l'ensemble des Etats par voie de notification dépositaire que le chef d'une institution spécialisée lui a transmis, en application des dispositions de la section 38 de la convention, le texte révisé de l'annexe relative à cette institution. La notification dépositaire contient les informations relatives à l'adoption du texte par l'organe délibérant de l'institution spécialisée. Elle contient également une copie certifiée conforme de ce texte dans toutes les langues authentiques, conformément aux dispositions de la section 37 de la convention, et rappelle à l'ensemble des Etats que cette dernière prévoit, au paragraphe 1 de sa section 47, que, dans le cas d'une annexe révisée, l'acceptation des Etats s'effectuera par une notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies, qui prendra effet au jour de sa réception par le Secrétaire général.
10. Il est à noter que l'adoption d'une version révisée de l'annexe n'aura pas pour effet de décourager de nouveaux Etats d'adhérer à la convention sachant qu'en vertu de la pratique qui est celle de l'ONU en sa qualité de dépositaire de cet instrument, pratique qui est conforme au paragraphe 5 de l'article 40 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un Etat Membre peut toujours choisir de n'être lié que par la version de 1948 de l'annexe I en faisant la déclaration correspondante.

III. Teneur des propositions

11. Il est proposé d'insérer, dans le texte de l'annexe I de la Convention de 1947, un nouveau paragraphe disposant que les délégués et conseillers techniques des employeurs et des travailleurs à la Conférence internationale du Travail, de même que les membres et membres adjoints employeurs et travailleurs du Conseil d'administration ainsi que leurs suppléants, jouissent de certains privilèges et immunités vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants.
12. Lors du débat qui s'est tenu sur le sujet à la 325^e session (novembre 2015) du Conseil d'administration, des doutes ont été exprimés sur la question de savoir si les privilèges et immunités qu'il était proposé de faire accorder aux représentants des employeurs et des travailleurs dans leur propre pays, à ne pas confondre avec les privilèges et immunités diplomatiques, seraient comparables aux privilèges et immunités dont jouissent les parlementaires, comme le suggère le document élaboré par le Bureau. La comparaison serait en l'occurrence possible sachant que ces privilèges et immunités protègent la fonction d'organes directeurs suprêmes en garantissant l'indépendance de leurs membres, qui sont censés agir en toute indépendance des gouvernements, à l'instar des parlementaires ainsi que des délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration. En outre, certains des privilèges et immunités dont jouissent les parlementaires trouvent leur origine non seulement dans les législations nationales, mais aussi dans des instruments internationaux, comme dans le cas des privilèges et immunités qui sont reconnus aux membres du

Parlement européen et du Parlement panafricain. Cette similarité, qui ne va probablement pas beaucoup plus loin, suggère simplement que les propositions qui sont formulées dans le présent document n'exigeront pas des Membres qu'ils ouvrent des voies totalement nouvelles. Il n'est toutefois pas proposé qu'ils étendent simplement aux délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence et aux membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration le régime de privilèges et immunités qu'ils accordent aux parlementaires.

13. L'étendue des nouveaux privilèges et immunités qu'il est proposé de reconnaître aux représentants des employeurs et des travailleurs serait limitée sur deux plans. Pour ce qui est des personnes protégées, il s'agirait des seuls délégués et conseillers techniques des employeurs et des travailleurs à la Conférence, ainsi que des membres et membres adjoints employeurs et travailleurs du Conseil d'administration et leurs suppléants, et non pas des autres membres des délégations des employeurs et des travailleurs n'exerçant pas de fonction constitutionnelle à la Conférence ni des représentants des employeurs et des travailleurs aux autres réunions de l'OIT, telles que les réunions régionales ou sectorielles ou les réunions d'experts. L'idée est qu'il sera probablement plus facile de faire accepter le fait que les représentants des employeurs et des travailleurs se voient accorder des immunités dans leur propre pays par analogie avec la protection offerte aux parlementaires si elles sont reconnues aux seuls membres des deux organes de gouvernance suprêmes de l'OIT. En ce qui concerne les immunités accordées, elles se limiteraient strictement à celles qui seraient nécessaires pour protéger l'exercice libre et indépendant des fonctions des intéressés au sein de l'OIT, et la Conférence ou le Conseil d'administration serait tenu de les lever dans les cas où cela se justifierait.
14. En conséquence, les immunités qu'il est proposé de reconnaître aux délégués et conseillers techniques des employeurs et des travailleurs à la Conférence et aux membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants sont les suivantes:
- a) *immunité de juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits), tant durant l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation internationale du Travail qu'après que leur mandat a pris fin;*
- Cette disposition, dont la formulation s'inspire du passage pertinent de la résolution de 1970 et de l'article V, section 13 a), de la Convention de 1947, consacre la protection de la liberté de parole et de la liberté d'action (notamment participation aux votes, présentation d'amendements) dont devront bénéficier à vie, dans l'exercice de leurs fonctions, les représentants des employeurs et des travailleurs concernés. Pour ce qui est des préoccupations qui ont été exprimées quant au fait qu'il pourrait être difficile, dans la pratique, de faire la distinction entre les actes (y compris les paroles et écrits) accomplis par les intéressés respectivement en leur qualité officielle et à titre personnel, il est à noter que le Bureau a acquis une solide expérience pour ce qui est d'appliquer une distinction similaire, en déterminant si ses fonctionnaires jouissent de l'immunité de juridiction que leur reconnaît la Convention de 1947 à la section 19 de son article VI.
- b) *immunité d'arrestation ou de détention dans l'exercice de leurs fonctions à une réunion de la Conférence internationale du Travail ou du Conseil d'administration et pendant la durée de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion;*
- Le texte de cet alinéa est calqué sur le texte de l'article V, section 13 a), de la Convention de 1947. L'immunité accordée aux réunions de la Conférence ou du

Conseil d'administration est, sur le plan pratique, moins pertinente que l'immunité pendant la durée du voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion, étant donné que depuis 1948 la Conférence et le Conseil d'administration se sont toujours réunis à Genève. Il semble toutefois utile de reconnaître cette immunité, car il ne peut être exclu que la Conférence se tienne dans l'avenir ailleurs qu'en Suisse ou qu'il soit possible d'y participer sans être présent sur place en recourant à la vidéoconférence.

c) *exemption de toute restriction administrative, ou autres, de leur liberté de circulation dans le cadre de leur participation à la réunion concernée;*

- Cette disposition reprend des termes employés dans le texte de l'article 7 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne⁶, qui se rapporte aux membres du Parlement européen. La situation qui est visée est celle où un représentant des employeurs ou des travailleurs serait empêché de participer à une session de la Conférence ou du Conseil d'administration pour cause de restrictions d'ordre administratif, concernant en particulier l'obtention d'un passeport valide pour se rendre sur le lieu de la réunion ou l'autorisation de quitter le pays, exemple de situations dont ont déjà été saisis le Comité de la liberté syndicale et la Commission de vérification des pouvoirs.

d) *inviolabilité de tous leurs papiers et documents dans l'exercice de leurs fonctions aux réunions concernées et pendant la durée de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion.*

- Cet alinéa, dont la formulation s'inspire de l'article V, section 13 b), de la Convention de 1947, prévoit l'inviolabilité des papiers et documents afin d'empêcher que la confiscation des documents dont les personnes protégées ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches ne les entrave dans l'exercice de leurs fonctions.

15. Le sous-alinéa ii) du nouveau paragraphe proposé de l'annexe I consacre, en des termes similaires à ceux qui sont employés à l'article V, section 16, de la Convention de 1947 et au paragraphe 3 iii) de l'annexe I qui s'y rapporte, le droit et le devoir de l'Organisation de lever les immunités accordées en application des dispositions du nouveau paragraphe 2 lorsque ces immunités empêcheraient que justice ne soit faite et qu'elles peuvent être levées sans nuire au but pour lequel elles sont accordées. Il est à préciser que la décision de levée d'immunité serait prise par la Conférence ou le Conseil d'administration «selon qu'il conviendrait», c'est-à-dire que la Conférence déciderait en session des levées de l'immunité de délégués et de conseillers techniques, le Conseil d'administration étant lui chargé de statuer sur tous les autres cas.

Projet de décision

16. *Le Conseil d'administration approuve le projet de résolution figurant en annexe, pour soumission à la Conférence internationale du Travail à sa prochaine session.*

⁶ Consultable à l'adresse: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/fr/pdf>, pp. 348-355.

Annexe

Projet de résolution concernant la révision de l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947)

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie en sa 105^e session, juin 2016,

Notant que, conformément à la lettre et à l'esprit de la Constitution de l'Organisation, les délégués à la Conférence et les membres du Conseil d'administration doivent jouir des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer, en toute indépendance, leurs fonctions en rapport avec l'Organisation,

Réaffirmant combien il importe, pour l'Organisation internationale du Travail et pour l'accomplissement des tâches qui lui incombent, que l'article 40 de la Constitution soit appliqué de manière que les délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence et les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration bénéficient, vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants, d'une protection suffisante dans l'exercice de leurs fonctions officielles,

Rappelant la résolution sur la liberté de parole des délégués non gouvernementaux aux réunions de l'OIT que la Conférence internationale du Travail a adoptée à sa 54^e session (1970) et qui souligne la nécessité de veiller à ce que les délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence et les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration soient libres d'exprimer leurs opinions, les opinions de leurs groupes respectifs et celles de leurs organisations sur des questions entrant dans le cadre de la compétence de l'Organisation internationale du Travail et soient libres de tenir informés les membres de leurs organisations dans leur pays des opinions qu'ils ont exprimées,

Décide de réviser l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées en insérant dans le texte de ladite annexe un paragraphe 2, libellé comme suit:

«2. i) Nonobstant la section 17 de l'article V, les délégués et conseillers techniques des employeurs et des travailleurs à la Conférence internationale du Travail et les membres et membres adjoints employeurs et travailleurs du Conseil d'administration ainsi que leurs suppléants jouissent, vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants, des privilèges et immunités ci-après:

- a) immunité de juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits), tant durant l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation internationale du Travail qu'après que leur mandat a pris fin;
- b) immunité d'arrestation ou de détention dans l'exercice de leurs fonctions à une réunion de la Conférence internationale du Travail ou du Conseil d'administration et pendant la durée de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion;
- c) exemption de toute restriction administrative, ou autres, de leur liberté de circulation dans le cadre de leur participation à la réunion concernée; et
- d) inviolabilité de tous leurs papiers et documents dans l'exercice de leurs fonctions aux réunions concernées et pendant la durée de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion.

ii) Les privilèges et immunités visés au présent paragraphe sont accordés non pour le bénéfice personnel des intéressés, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation internationale du Travail. Par conséquent, l'Organisation a le droit et le devoir de faire lever, par la Conférence internationale du Travail ou le Conseil d'administration selon qu'il conviendra, l'immunité accordée à tout représentant des employeurs ou des travailleurs dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée.»

Demande au Directeur général de transmettre le texte révisé de l'annexe I au Secrétaire général des Nations Unies, en application des dispositions de la section 38 de la convention;

Invite les Membres qui sont parties à la convention à notifier au Secrétaire général leur acceptation de cette annexe révisée comme le prévoit le paragraphe 1 de la section 47 et, dans l'attente de cette notification, à appliquer l'annexe telle que modifiée;

Invite les Membres qui ne sont pas parties à la convention à adhérer à celle-ci et, dans l'attente de cette adhésion, à appliquer sur leurs territoires respectifs les dispositions de cette convention et de son annexe I telle que modifiée.