

L'Initiative sur les normes: mise en œuvre du plan de travail relatif au renforcement du système de contrôle

Document de travail concernant l'article 19, paragraphe 5 e) et 6 d), de la Constitution (action 4.3)

Article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), de la Constitution de l'OIT

Paragraphe 5 e): Si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière ¹, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention.

Paragraphe 6 d): Sauf l'obligation de soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes ², les Membres ne seront soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'ils devront faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la recommandation et en indiquant les modifications de ces dispositions qui semblent ou pourront sembler nécessaires pour leur permettre de l'adopter ou de l'appliquer.

¹ Au sujet de la ratification des conventions.

² En ce qui concerne l'adoption de dispositions législatives ou d'autres mesures.

1. Introduction

1. Les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT consacrent une obligation essentielle découlant de la qualité de Membre de l'OIT, à savoir celle de prendre des mesures concernant les conventions et les recommandations adoptées par la Conférence. Ces dispositions ont été intégrées à la Constitution moyennant les amendements de 1946 dans le cadre d'une série de modifications visant à améliorer l'efficacité du système normatif.
2. Le présent document de travail fait suite à la décision prise par le Conseil d'administration, à sa session de mars 2017, au sujet du plan de travail relatif au renforcement du système de contrôle, en vertu de laquelle il est prévu d'examiner en priorité l'action 4.3 concernant les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 en novembre 2017 ¹. Il présente un historique des différents usages qui ont été faits de ces dispositions au fil des années en mettant en lumière certains des avis formulés lors de débats antérieurs, notamment au sujet des possibilités et des difficultés liées à la réalisation des divers objectifs visés par les paragraphes en question. Il sert de document de base à l'examen des éléments et des options stratégiques qui permettraient d'aborder les modalités actuelles d'utilisation des dispositions, telles qu'elles

¹ Documents [GB.329/INS/5\(Add.\)\(Rev.\)](#) et [GB.329/PV](#).

sont décrites dans le rapport de situation sur les mesures d'application du plan de travail relatif au renforcement du système de contrôle ².

2. Origine et objectifs

3. Les débats menés dans les années trente, notamment à la Conférence internationale du Travail, ont fait ressortir la nécessité pour l'OIT de disposer d'informations fournies par les gouvernements sur l'effet donné aux conventions non ratifiées ainsi que sur l'application des recommandations ³.
4. Les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 ont été ajoutés à la Constitution de l'OIT moyennant l'Instrument d'amendement de 1946, à la suite d'une série de discussions entre les organes de l'OIT sur les différentes finalités des informations demandées au titre de ces dispositions:
 - i) en 1943, le Conseil d'administration a décidé d'inclure l'examen de la question des rapports soumis par les gouvernements sur les difficultés qu'ils rencontraient en matière de ratification dans le cadre de la discussion de la Conférence sur les «Principes d'action, programme et statut de l'Organisation internationale du Travail». La proposition visait avant tout à assujettir les gouvernements «à des obligations plus précises» quant à la ratification des conventions adoptées ⁴;
 - ii) le rapport de 1944 à la Conférence a élargi l'objectif fixé, en rappelant que les conventions ont certes force obligatoire une fois ratifiées, mais que l'adoption de conventions et de recommandations place «tous les Membres de l'Organisation dans l'obligation légale de prendre certaine action dont le but est de rendre très probable la ratification des conventions et l'application effective des recommandations» ⁵;
 - iii) en 1945, en vertu d'une résolution de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence (ci-après «la Commission»), la Conférence a soumis des propositions en faisant observer que «certaines obligations des Etats Membres relatives aux conventions et recommandations, ainsi que certains aspects de la pratique constitutionnelle de l'Organisation à cet égard doivent être clarifiés ou amplifiés de manière à accroître l'efficacité du fonctionnement de l'Organisation» ⁶;

² Document [GB.331/INS/5](#).

³ Ces informations n'étaient pas publiées de manière visible et régulière. Voir notamment le [rapport de la Commission de l'application des normes à la 14^e session de la Conférence internationale du Travail](#) (1930, p. 633), et la résolution concernant la suite donnée aux recommandations de la Conférence, adoptée lors de la 15^e session de la Conférence (1939, p. 739). Voir également le commentaire formulé par la [Délégation pour les questions constitutionnelles à la 29^e session de la Conférence](#) (1946, p. 44), qui fait observer que «La qualité des informations disponibles en la matière pourrait être, de l'avis de la délégation, nettement améliorée si les gouvernements s'engageaient à fournir des indications détaillées au Bureau, à intervalles appropriés et sous une forme définie.»

⁴ Procès-verbaux de la [91^e session](#) du Conseil d'administration, p. 142; voir également page 59 la décision du Conseil d'administration concernant l'ordre du jour de la 26^e session (1944) de la Conférence.

⁵ [Rapport I](#): «Principes d'action, programme et statut de l'Organisation internationale du Travail»; pp. 100 et 106.

⁶ *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, [27^e session \(1945\)](#), annexe IX. La Commission de l'application des normes a suggéré que: i) «Obligation devrait être faite aux Membres

- iv) en 1946, à sa 29^e session, par l'intermédiaire de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, la Conférence a adopté dans ses rapports la plupart des suggestions formulées par la Commission. Ces rapports mettent en lumière les éléments clés de la nouvelle procédure, à savoir l'efficacité de l'examen des informations contenues dans les rapports, qui dépend elle-même des contributions des organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que l'évaluation de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR). Les dispositions ont ainsi été conçues comme un moyen d'obtenir des informations sur les incidences et la pertinence des normes: i) en prévoyant la soumission de rapports, les dispositions encouragent les Membres à donner suite aux normes adoptées par la Conférence et à échanger des informations sur les causes susceptibles d'en empêcher la ratification, ainsi que sur les mesures prises pour donner effet aux instruments adoptés, même s'ils ne les ont pas ratifiés; ii) l'examen des renseignements fournis peut permettre de formuler des orientations utiles aux activités de l'Organisation, en particulier en ce qui concerne l'assistance technique pour la ratification des normes, l'action normative future et la reconnaissance des efforts déployés par les Etats pour donner effet aux normes adoptées, même s'ils ne les ont pas ratifiées⁷.
- v) en 1947, à la suite de l'adoption de ces dispositions, les mandats de la Commission et de la CEACR ont été élargis en conséquence⁸.

3. Historique de l'utilisation des dispositions

3.1. Utilisation initiale spécifique des rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations

5. Les premiers rapports au titre des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19 de la Constitution ont été demandés en 1950 sur 12 instruments (six conventions et six recommandations); moins de la moitié de ces rapports ont alors été soumis. Le formulaire de rapport reprenait

de présenter au Bureau international du Travail des rapports, à des intervalles réguliers fixés par le Conseil d'administration, sur la soumission des conventions et recommandations aux autorités législatives nationales, ainsi que sur les mesures prises par elles, indiquant, en cas de non-ratification de conventions ou de non-acceptation de recommandations par les autorités appropriées, les raisons pour lesquelles il n'a pas été donné suite à de telles conventions ou recommandations»; ii) «Les Membres, tout en ayant soin de ne pas perdre de vue la possibilité de la ratification des conventions et de l'acceptation des recommandations, devraient être tenus de soumettre des conventions non ratifiées ou des recommandations non acceptées aux autorités législatives compétentes, à des intervalles aussi fréquents que possible, mais en tout cas à des intervalles n'excédant pas cinq années, si aucune législation couvrant les dispositions des conventions ou recommandations n'a été passée ou si aucune mesure d'un autre ordre n'a été prise pendant cette période»; iii) «En cas de conventions qui n'ont pas été ratifiées, chaque Membre devrait avoir l'obligation, sans préjudice de leur ratification éventuelle, de soumettre au Bureau international du Travail des rapports périodiques, comme requis par le Conseil d'administration, sur les mesures prises pour donner effet en tout ou en partie aux dispositions de chaque convention»; iv) «Chaque Membre devrait avoir l'obligation de présenter des rapports au Bureau international du Travail, dans la forme prescrite par le Conseil d'administration, sur les mesures qu'il a prises pour donner effet à toutes ou certaines des dispositions de toute recommandation adoptée par la Conférence».

⁷ [Rapport de 1946](#), chapitre V, à partir du paragraphe 48.

⁸ [Procès-verbaux de la 102^e session du Conseil d'administration](#) (juin-juillet 1947), pp. 48 et 238, ainsi que les [procès-verbaux de la 103^e session du Conseil d'administration](#) (décembre 1947), p. 58, et annexe XII, p. 174.

les termes des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19 ⁹. Les rapports ont été examinés successivement par la CEACR et par la Commission, et l'accent était mis sur les instruments eux-mêmes et non sur un sujet donné (bien que la CEACR ait regroupé les instruments par sujets dans son rapport) ¹⁰.

3.2. Utilisation regroupant les rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations avec les rapports sur les conventions ratifiées en vue de l'élaboration d'études d'ensemble

6. L'approche initiale susmentionnée a continué d'être appliquée au cours des années qui ont suivi, mais il est assez rapidement apparu qu'il serait souhaitable de disposer d'une vue d'ensemble plus claire de la situation au regard desdits instruments tant dans les pays les ayant ratifiés que dans les autres, en regroupant les rapports soumis au titre des articles 19 et 22. La première étude d'«ensemble», portant à la fois sur les rapports au titre des articles 19 et 22, a été établie en 1956. Il a été considéré que la discussion générale de la Commission de la Conférence «pourrait ainsi consister en examens successifs de la suite donnée à toutes les principales conventions et recommandations, ce qui permettrait à la Conférence de se faire, mieux qu'il n'a été possible jusqu'à présent, une image exacte et utile de l'effet des conventions et recommandations» ¹¹. Entre 1956 et 1999, le nombre d'instruments pour lesquels des rapports ont été requis chaque année a varié de un à huit, à l'exception d'une étude d'ensemble spéciale réalisée à l'occasion du 50^e anniversaire de l'OIT sur 17 conventions essentielles.

3.3. Rapports spéciaux sur des conventions fondamentales non ratifiées

7. En parallèle, dans le but de renforcer les procédures de contrôle de l'obligation constitutionnelle de non-discrimination ¹², le Conseil d'administration a décidé, à ses 208^e ¹³ et 209^e sessions ¹⁴ (tenues respectivement en novembre 1978 et en février-mars 1979), d'exiger des Membres n'ayant pas ratifié la convention n° 111 qu'ils soumettent des rapports en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT selon un cycle quadriennal, en plus de ceux exigés normalement au titre de l'article 19 concernant d'autres instruments. Le Conseil d'administration a adopté des formulaires de rapport simples comportant cinq questions sur

⁹ Document [GB.109/IOC/D.1](#) (juin 1949).

¹⁰ [Procès-verbaux de la 112^e session du Conseil d'administration, Genève, juin 1950](#), Rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations (annexe XIII, p. 165). La Commission de l'application des normes a mis en place un sous-comité afin de faciliter la discussion.

¹¹ Procès-verbaux de la 129^e session du Conseil d'administration, 27-28 mai et 24 juin 1955, annexe X.

¹² [Résolution concernant la promotion, la protection et le renforcement de la liberté syndicale, des droits syndicaux et des autres droits de l'homme](#), adoptée lors de la 63^e session de la Conférence (1977), et en particulier les paragraphes 2 *a*) et *b*), dans lesquels la Conférence demande au Conseil d'administration d'examiner des moyens d'établir ou de renforcer les procédures de contrôle de l'obligation constitutionnelle pour tous les Etats Membres d'appliquer le principe de non-discrimination inscrit dans la Constitution.

¹³ Document [GB.208/17/24](#).

¹⁴ Document [GB.209/9/20](#).

l'application de la convention ainsi que sur les difficultés et les perspectives relatives à sa ratification¹⁵. Les rapports ont été examinés successivement par la CEACR et par la Commission. A sa 264^e session (novembre 1995), le Conseil d'administration a appliqué ces modalités à d'autres conventions fondamentales non ratifiées¹⁶.

3.4. Utilisation promotionnelle des rapports en vertu du suivi de la Déclaration de 1998

8. En outre, au titre du suivi de la Déclaration de 1998 et conformément au paragraphe 6 *d*) de l'article 19, un mécanisme d'examen annuel a été mis en place, dont les modalités étaient initialement prévues comme suit: i) des questionnaires étaient envoyés aux Etats Membres n'ayant pas encore ratifié une ou plusieurs conventions fondamentales; ii) les réponses étaient compilées par le Bureau à l'attention du Conseil d'administration; iii) le Bureau pouvait s'adresser à un groupe d'experts (ultérieurement dénommés experts-conseillers) pour présenter une introduction au rapport ainsi compilé; iv) une discussion tripartite sur la situation relative à l'ensemble des quatre catégories de principes et droits avait lieu tous les ans à la session de mars du Conseil d'administration; enfin v) le Conseil d'administration pouvait, si nécessaire, siéger en «comité plénier» pour permettre aux gouvernements non membres du Conseil d'administration de participer¹⁷.

3.5. Utilisation coordonnée des rapports en vue de l'adoption d'une approche intégrée des activités normatives

9. A sa 279^e session (novembre 2000), le Conseil d'administration a décidé de mettre en œuvre, à titre expérimental dans un premier temps, une approche intégrée des activités normatives de l'OIT afin d'en améliorer la cohérence, la pertinence et l'impact¹⁸. L'objectif était de parvenir à un consensus sur un plan d'action dans un domaine donné, dans le cadre d'une discussion générale à la Conférence. Le premier sujet choisi par le Conseil d'administration était la sécurité et la santé au travail. Une enquête concernant 40 normes et 15 recueils de directives pratiques a été effectuée auprès des Etats Membres¹⁹.

¹⁵ Document [GB.261/LILS/6/8](#), par exemple.

¹⁶ Document [GB.264/LILS/5](#). A cette époque, la question de savoir si la Commission constituait l'instance privilégiée pour examiner les rapports se posait déjà, en raison de son programme de travail chargé. Il avait été suggéré que l'examen de la Commission soit complété par une discussion du Conseil d'administration dans le cadre, à l'époque, de la Commission LILS. Les employeurs avaient fait observer que les rapports ne devaient pas être purement procéduraux, mais qu'ils devaient également mettre clairement en lumière les obstacles économiques et sociaux à la ratification. Document [GB.264/9/2](#), paragr. 17-57.

¹⁷ Ces modalités ont évolué, surtout après l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale. Voir le [rapport de 2010 à la Conférence sur l'examen des modalités de suivi de la Déclaration de l'OIT de 1998](#).

¹⁸ Documents [GB.279/4](#) et [GB.279/PV](#).

¹⁹ Le questionnaire consolidé portait sur: 1) la législation et la pratique (15 points); et 2) le besoin d'activités de promotion, l'utilisation des normes en tant que guide ou modèle pour la législation et la pratique nationales, les intentions de ratification, les obstacles à la ratification, les recueils de directives pratiques, la coopération technique, l'information et le besoin éventuel d'une nouvelle action normative. En annexe figuraient les dispositions des normes et les recueils de directives pratiques correspondant à chaque question. Les réponses ont été résumées dans le rapport et représentées sous forme de graphiques et de tableaux.

3.6. Incidences de la Déclaration sur la justice sociale

10. Avec l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale en 2008 et la mise en place des discussions récurrentes sur les objectifs stratégiques à la Conférence internationale du Travail, «un certain réaménagement des modalités actuelles de mise en œuvre de l'article 19» a été envisagé²⁰. Concrètement, il s'agissait: i) d'aligner le thème de l'étude d'ensemble sur celui de la discussion récurrente (pour permettre la prise en considération des résultats de l'étude d'ensemble dans le rapport pour la discussion récurrente, et valoriser ainsi davantage les études d'ensemble)²¹; et ii) de modifier la présentation du questionnaire au titre de l'article 19 (afin de donner un aperçu complet de la question pour mieux répondre à l'objectif de l'article 19, qui est d'obtenir des informations sur la législation et la pratique et les obstacles à la ratification, ainsi que sur l'effet donné, ou qu'il est envisagé de donner, aux conventions et recommandations, de fournir des informations utiles permettant de mieux comprendre les besoins des Etats Membres, y compris en ce qui concerne la coopération technique et les activités normatives, et de veiller à ce que la charge de travail des Etats Membres n'augmente pas)²².

4. Débat institutionnel en cours: potentiel, difficultés et perspectives

11. Il ressort de ce qui précède concernant l'origine et les différentes utilisations des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 que quatre grands objectifs sous-tendent la mise en œuvre de ces dispositions, à savoir: i) promouvoir la ratification; ii) amener les pays à faire le point de leur situation quant à la ratification et à l'application des instruments, y compris lorsqu'ils leur donnent effet sans les avoir ratifiés (afin que les efforts déployés soient également reconnus à leur juste valeur); iii) guider la mise en application des instruments; et iv) évaluer l'impact et la pertinence des normes.
12. Ces objectifs relatifs à l'application de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), ont été poursuivis à des degrés divers. A titre d'illustration, on mentionnera deux modalités dont la faisabilité a été examinée au cours des débats institutionnels:
- a) *Une procédure visant à prendre acte de la conformité quant au fond*: La Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles avait déjà, en 1946, suggéré une procédure pour reconnaître à l'échelle internationale les efforts des Membres dont la législation sociale était d'un niveau analogue ou supérieur à celui des normes internationales consacrées dans une convention (même si cette législation différait de ces normes dans les détails). Il s'agissait d'envisager la possibilité de concevoir, dans le cadre du nouveau système de rapports sur les conventions non ratifiées visé par les amendements proposés à l'article 19 de la Constitution, une procédure permettant de prendre formellement acte du fait que la situation mise en évidence par ces rapports n'était pas moins satisfaisante que ne l'exigeaient les conventions. Cette option a été

²⁰ Suivi de la Déclaration (Partie I B).

²¹ De 2010 à 2013, l'examen des études d'ensemble par la Commission de l'application des normes a eu lieu à la même session de la Conférence que les discussions récurrentes correspondantes. Depuis 2014, afin de favoriser la prise en considération des aspects normatifs dans les discussions récurrentes, les études d'ensemble sont examinées par la Commission un an avant la tenue de la discussion récurrente correspondante.

²² Document GB.202/12, paragr. 18-70. Ce réaménagement a également eu une incidence sur le suivi de la Déclaration de 1998 (voir la note de bas de page 17).

examinée par le Conseil d'administration et par la Conférence en 1947²³, mais aucune procédure n'a été mise en place²⁴.

- b) *L'évaluation des normes*: Le rapport du Directeur général à la 81^e session de la Conférence (1994) a soulevé la question du rôle des études d'ensemble en tant qu'outil d'évaluation des normes et des améliorations qui pouvaient leur être apportées. Par la suite, en mars²⁵ et en novembre 1995²⁶, le Conseil d'administration a examiné les moyens permettant de renforcer l'évaluation des normes en complétant la fonction que remplissaient à cet égard les études d'ensemble élaborées par la CEACR et examinées par la Commission. A ce sujet, on a relevé un certain nombre d'aspects limitant cette fonction, notamment le peu de temps imparti pour l'examen par la Commission, la portée des études d'ensemble et la capacité de la CEACR à assumer un rôle à cet égard²⁷. Au cours des débats institutionnels sur l'utilisation de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), il a souvent été question des difficultés qui empêchaient de tirer pleinement parti du potentiel de ces dispositions. Compte tenu des objectifs susmentionnés, ces difficultés tenaient en particulier au choix des modalités de présentation des rapports les plus indiquées pour garantir la pertinence des renseignements obtenus (y compris en ce qui concerne la portée des sujets et des

²³ Procès-verbaux de la 101^e session du Conseil d'administration (mars 1947), pp. 46 et 57, et annexe VIII, p. 98; Procès-verbaux de la 102^e session du Conseil d'administration (mai-juillet 1947), p. 84 – «Le Président déclare que tous les membres du Conseil d'administration comprennent le risque qu'il y a à accepter un état de fait plutôt qu'une obligation juridique. Toutefois, les propositions de la Commission du Règlement visent à remédier à la situation de certains Etats qui ne sont pas en mesure de ratifier des conventions en raison de difficultés de forme. Le Conseil d'administration décide de soumettre à la Conférence pour approbation les divers arrangements suggérés par la Commission du Règlement quant à la procédure permettant de prendre acte formellement du fait que la situation relevée par les rapports sur une convention non ratifiée n'est pas moins satisfaisante que ne l'exige la convention.»

²⁴ Une autre tentative visant à mettre en pratique cette option relative aux conventions fondamentales figure dans un projet de résolution soumis à la Conférence en 2011, qui porte sur la cohérence du système multilatéral au vu des principes et droits fondamentaux au travail – voir le *Compte rendu provisoire*, n^o2, partie C b), 100^e session de la Conférence internationale du Travail (2011).

²⁵ Documents GB.262/9/2 et GB.262/LILS/3, paragr. 45-58. Voir en particulier le paragraphe 58: «Il incombe au Conseil d'administration d'examiner si – et comment – la fonction d'évaluation des normes peut être étendue et renforcée. Des remarques qui précèdent, on retiendra que ses bases juridiques, telles qu'elles ont été incorporées dans l'article 19, existent. Par ailleurs, les études d'ensemble ont amplement fait leurs preuves, et il ne s'est pas manifesté de courant d'opinion à la Conférence pour les remanier en profondeur. En revanche, pour compléter le travail de la commission d'experts et pour mettre en œuvre le contrôle d'opportunité voulu par les constituants de 1946 et, semble-t-il, par les mandants de 1994, on pourrait envisager de confier cette fonction à la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail du Conseil d'administration, sans préjudice du rôle que la Conférence pourrait ensuite jouer, en raison notamment de la présence des conseillers techniques dans les groupes. En effet, l'Organisation ne dispose pas encore d'une procédure au moyen de laquelle les Etats Membres pourraient exposer les difficultés qu'ils rencontrent en matière de ratification, ou proposer la révision de dispositions qu'ils jugent obsolètes. Une telle procédure, dont les modalités devraient être soigneusement déterminées, devrait permettre d'examiner objectivement les demandes ou les propositions en vue de prêter assistance aux Etats Membres, et aussi de guider le Conseil et la Conférence dans l'élaboration des normes, que ce soit pour les réviser ou en adopter de nouvelles. Elle devrait rester souple et être adaptée aux moyens d'action et aux ressources de l'Organisation.»

²⁶ Documents GB.264/LILS/WP/PRS/1, paragr. 71-75, et GB.264/9/2.

²⁷ Les travailleurs ont noté, à cet égard, que les études d'ensemble n'étaient pas le moyen idéal pour réaliser ce genre d'évaluation. Document GB.262/9/2, paragr. 19.

instruments visés, et les formulaires de rapport) ainsi que des modalités de traitement et de suivi institutionnels des informations recueillies afin d'exploiter ces informations le plus efficacement possible²⁸. Par conséquent, on a privilégié une utilisation stratégique et ciblée de la procédure d'établissement des rapports au titre de ces dispositions²⁹, tout en rappelant que des améliorations pouvaient être apportées pour donner plein effet à ces dernières. Parallèlement, le potentiel et les perspectives offertes par ces dispositions ont souvent été mis en avant depuis leur adoption³⁰, notamment au cours des discussions menées dans les années quatre-vingt-dix à la suite du rapport du Directeur général à la Conférence (1994), qui a suscité un regain d'intérêt pour l'application de ces dispositions en vue de renforcer l'incidence des normes dans le contexte de la mondialisation³¹.

13. Plus récemment, la Conférence a adopté les deux résolutions ci-après, qui préconisent le renforcement des modalités prévues par les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19:

- a) La résolution concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent (2016), qui fait suite à l'évaluation de l'impact de la Déclaration sur la justice sociale par la Conférence internationale du Travail, appelle l'OIT à «faire 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»³². Dans le même

²⁸ Par exemple, peu de temps après l'adoption de ces dispositions, lorsqu'elle a appliqué pour la première fois ces procédures en 1950, sur la base des rapports qui lui avaient été soumis au titre de l'article 19, la CEACR a émis des réserves quant à la question de savoir si elle était en mesure, et s'il y avait lieu, de formuler des avis précis sur la conformité de la législation en vigueur aux textes des conventions et des recommandations que les gouvernements n'avaient aucune obligation d'appliquer. Elle a évoqué les difficultés liées au manque de temps et à l'ampleur de la charge de travail, ainsi qu'au nombre limité de rapports reçus et à la pertinence de leur contenu, qui tenait à la forme des rapports ou à un défaut de compréhension des procédures. Voir le [rapport](#) de la CEACR, 33^e session (1950) (rapport général), p. 13.

²⁹ Par exemple, à la suite de cette première évaluation des rapports en 1950, la CEACR s'est déclarée favorable à la décision de limiter le nombre d'instruments et de les regrouper par sujet pour faciliter la tâche des gouvernements ainsi que de ceux qui examineraient les rapports, qui seraient mieux à même de se faire une opinion sur l'état de ces questions dans les différents pays. Voir le rapport de la CEACR, 1950 (33^e session) ([rapport général](#)), p. 14.

³⁰ Toujours selon le [rapport](#) initial de la CEACR de 1950 (p. 13), la Commission a noté à cette époque que la nouvelle procédure «fournira sans doute de plus amples renseignements que par le passé sur l'influence que les conventions, ratifiées ou non, et les recommandations ont eue sur les législations et les pratiques nationales» et «[mettra] en lumière certaines des causes qui ont entravé les progrès de la ratification des conventions et de l'application des recommandations». La Commission a également pris note du fait que «[l]es renseignements que peuvent fournir ces rapports sont d'un intérêt considérable car ils devraient permettre de guider l'Organisation internationale du Travail dans ses décisions futures, ou quand sera examinée la nécessité de revenir sur certaines décisions déjà prises», étant donné que les renseignements fournis «seraient très précieux à l'Organisation pour lui permettre de résoudre les difficultés qui se présentent pour eux [les gouvernements intéressés], afin d'en tenir compte à l'avenir dans la préparation de la législation internationale du travail».

³¹ [Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre – La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT](#). Rapport du Directeur général (partie I), 81^e session de la Conférence internationale du Travail (1994). Voir également le document [GB.261/LILS/3/1](#).

³² [Compte rendu provisoire](#), n° 13-1, 105^e session de la Conférence internationale du Travail, paragr. 15.1.

ordre d'idées, les mandants ont souligné pendant les consultations qu'il était nécessaire de tirer pleinement parti du potentiel offert par le processus des études d'ensemble³³.

- b) La résolution et les conclusions de 2017 concernant la deuxième discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail appellent l'OIT à s'employer activement et de toute urgence à «renforcer le suivi annuel au titre de la Déclaration de 1998 concernant les conventions fondamentales non ratifiées en tant qu'outil promotionnel en vue: i) d'évaluer de manière plus approfondie les efforts déployés conformément à la Déclaration de 1998 par les Membres qui n'ont pas encore ratifié toutes les conventions fondamentales ni le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, ce qui permettrait d'identifier les domaines dans lesquels l'assistance technique du BIT pourrait leur être utile; ii) de faciliter le partage des expériences et des enseignements tirés; iii) de rendre le suivi annuel plus accessible et plus visible»³⁴.

14. Une utilisation accrue de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), peut donc être considérée comme particulièrement opportune, pour les raisons suivantes:

- i) cette mesure fait partie intégrante du plan de travail général relatif au renforcement du système de contrôle, et elle est étroitement liée aux propositions figurant dans ce dernier (en particulier en ce qui concerne la rationalisation de l'établissement des rapports, en vue notamment d'optimiser leur utilité sans créer d'autres obligations en la matière);
- ii) elle va de pair avec d'autres questions importantes qui sont examinées de près par le Conseil d'administration (en particulier le suivi de la Déclaration sur la justice sociale de 2008 et le suivi de la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail; le choix des instruments en vue de la préparation de l'étude d'ensemble de 2019 en coordination avec la discussion récurrente de 2021 sur l'objectif stratégique de l'emploi³⁵; un suivi stratégique des recommandations du Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes; et d'autres actions pertinentes telles que la feuille de route pour la mise en œuvre du programme d'action concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et la mise en œuvre et le suivi du Programme 2030);
- iii) la présentation de rapports au titre des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 et leur utilisation selon des modalités appropriées peuvent constituer une source unique d'informations sur l'état de la législation et de la pratique nationales à un niveau universel. Complétées par les orientations des mandants tripartites, ces dispositions peuvent renforcer la position de l'OIT en tant qu'organisation normative au sein du

³³ Dans le rapport présenté à la Conférence: *Faire progresser la justice sociale* (2016), il est noté qu'«ayant constaté que les études d'ensemble et les rapports établis en vue des discussions récurrentes ne traitaient pas de l'ensemble des normes relatives à un objectif stratégique, le Conseil d'administration a décidé de compléter ces sources et les résultats des discussions récurrentes afin de dresser, pour chaque objectif stratégique, un bilan complet des normes qu'il convient de promouvoir, de réviser ou de regrouper, et de déterminer si de nouvelles normes sont nécessaires. Il a établi à cette fin le mécanisme d'examen des normes (MEN) en novembre 2011 et créé le Groupe de travail tripartite du MEN en mars 2015» (paragr. 126).

³⁴ *Compte rendu provisoire*, n° 11-1, 106^e session de la Conférence internationale du Travail, paragr. 4 d).

³⁵ Le Conseil d'administration examinera ces questions à sa 331^e session.

système multilatéral ainsi que la coordination avec la mise en œuvre du Programme 2030³⁶.

15. Pour résumer, une constatation récurrente dans le débat institutionnel sur l'utilisation de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), est que le potentiel de ces dispositions n'est pas pleinement exploité et que les améliorations à apporter à ce processus devraient être envisagées dans le contexte plus large du renforcement du système normatif³⁷. En vertu de la Constitution, les décisions concernant les rapports demandés au titre de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), et la forme qu'ils doivent prendre sont laissées à l'appréciation du Conseil d'administration. Il appartient donc à celui-ci de définir les besoins auxquels il est nécessaire de répondre en priorité et de se prononcer en conséquence sur les modalités applicables. Certaines options appelant un examen sont présentées, à titre indicatif, dans le rapport de situation qu'accompagne le présent document de travail.

³⁶ D'autres organisations ont mis en évidence cette nécessité. Par exemple, dans un rapport de 2016 (*Coopération internationale en matière de réglementation: le rôle des organisations internationales dans la promotion des règles de la mondialisation*, disponible en anglais seulement), l'OCDE note que les organisations internationales font peu usage des outils d'évaluation applicables à leurs activités normatives.

³⁷ La mise en œuvre de ces dispositions est aussi étroitement liée aux éléments suivants: i) obligation de soumettre les instruments aux autorités compétentes et de faire rapport à ce sujet (article 19, paragraphes 5 b) et c) et 6 b) et c), de la Constitution); ii) enquêtes spéciales que le Conseil d'administration ou la Conférence peuvent demander au Bureau d'exécuter (article 10, paragraphe 1, de la Constitution); et iii) ordre du jour de la Conférence (article 14, paragraphe 1).