



Manuel
à l'usage des employeurs
sur les
activités normatives
de l'OIT

Alfred Wisskirchen et Christian Hess

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL · GENÈVE

MANUEL À L'USAGE DES EMPLOYEURS
SUR LES ACTIVITÉS NORMATIVES DE L'OIT

MANUEL À L'USAGE DES EMPLOYEURS SUR LES ACTIVITÉS NORMATIVES DE L'OIT

Alfred Wisskirchen et Christian Hess

Bureau pour les activités des employeurs (ACT/EMP)

Bureau international du Travail Genève

Copyright © Organisation internationale du Travail 2002
Première édition 2002

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-213354-4

Publié aussi en anglais: *Employer's handbook on ILO standards-related activities* (ISBN 92-2-112612-9), Genève, 2001, et en espagnol: *Actividades normativas y conexas de la Organización internacional del Trabajo – Manual para empleadores* (ISBN 92-2-213354-4), Genève, 2002

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Préface

Les activités normatives, et en particulier les normes internationales du travail (NIT), sont, depuis sa création en 1919, l'un des principaux moyens d'action de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Ainsi s'est constitué au fil des ans un corpus de plus de 370 instruments assorti d'un système de contrôle très complet qui visent à promouvoir le progrès social. La structure tripartite de l'OIT, et notamment la participation des employeurs, est une caractéristique essentielle de ces activités.

Aujourd'hui, les normes internationales du travail continuent à jouer un rôle déterminant en tant que principes directeurs des politiques sociales et du travail. Mais il leur a parfois été fait le reproche d'être trop rigides et de ne pas répondre à l'évolution des besoins. D'où le débat qui s'est instauré ces dernières années sur la nécessité de réformer le système des NIT, dont il est résulté déjà plusieurs changements importants. Les représentants des employeurs au sein de l'OIT ont été parmi ceux qui ont engagé ce débat et ils y ont participé de façon constructive.

Il est clair que l'on ne peut valablement participer à ces activités normatives de l'OIT et notamment au débat sur la réforme du système sans une bonne connaissance des normes internationales du travail et des procédures qui s'y rapportent. Le principal objectif de la présente publication est par conséquent de contribuer à les faire mieux connaître et de permettre à ceux qui n'en n'ont pas eu la possibilité, de se familiariser avec les activités normatives de l'OIT. Ce manuel ne cherche pas à couvrir tous les détails techniques, que l'on peut trouver dans d'autres publications du BIT, mais traite surtout des sujets et des questions qui intéressent plus particulièrement les employeurs ou qui appellent de leur part une contribution spécifique.

Cette publication est avant tout destinée à être utilisée dans le cadre des cours et des séminaires de formation organisés à l'intention des représentants des organisations d'employeurs qui travaillent dans le domaine des normes. Elle devrait également être utile, en tant qu'ouvrage de référence, aux délégués employeurs à la Conférence internationale du Travail (CIT) ou à d'autres réunions de l'OIT, aux membres employeurs du Conseil d'administration du BIT et d'une façon plus générale aux représentants des employeurs des Etats Membres de l'OIT qui s'intéressent aux questions liées à ses activités normatives. Enfin, elle explique aussi les vues des employeurs sur les activités normatives de l'OIT aux autres mandats de cette organisation.

Je tiens à remercier les deux auteurs de ce manuel pour la clarté et la rigueur avec lesquelles ils en ont traité le sujet. Je veux parler de M. Alfred Wisskirchen, Directeur et Chef du Département du droit du travail de la Confédération des

associations d'employeurs allemands (BDA), qui a été pendant dix-neuf ans le porte-parole des employeurs à la Commission de l'application des conventions et des recommandations de la Conférence, auprès de laquelle il a donc acquis une expérience particulièrement riche sur ces questions, et de M. Christian Hess, Chef Adjoint du Département de la politique sociale internationale et de l'Union européenne de la BDA, qui a travaillé pendant deux ans au Département des normes internationales du travail du BIT avant de rejoindre la BDA, en 1992. En 2000, il a accepté de nouvelles fonctions auprès du Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) du BIT.

J'exprime également toute ma gratitude aux collègues de l'OIE et du BIT pour les précieuses contributions et les avis qu'ils ont bien voulu donner sur cet important sujet.

Je forme des vœux pour que cette publication bénéficie de l'accueil et de la diffusion qu'elle mérite.

Genève, juillet 2001.

Jean-François Retournard
Directeur du Bureau pour les activités des employeurs, BIT

Table des matières

Préface	v
Abréviations	xi
I. Introduction	1
Les normes internationales du travail (NIT): le cœur des activités normatives de l'OIT	1
Historique de l'action normative de l'OIT	4
Pourquoi des normes internationales du travail?	5
II. Les NIT et les employeurs	7
En quoi les NIT concernent-elles les employeurs?	7
L'attitude générale des employeurs à l'égard des NIT	8
Le point de vue des employeurs sur certaines NIT	9
III. La création des NIT	15
Remarques générales	15
Le choix des questions proposées à l'action normative	15
L'élaboration et l'adoption des normes	16
Universalité et souplesse des normes	19
IV. La mise en œuvre des NIT	23
Remarques générales	23
Soumission aux autorités compétentes	23
Ratification et mise en œuvre des conventions	25
La non-ratification des conventions	28
V. Le contrôle de l'application des NIT	31
Remarques générales	31
Le contrôle régulier	31
Les procédures spéciales	41
L'interprétation des conventions et des recommandations	42
VI. Comment actualiser les NIT?	47
Remarques générales	47
La révision des NIT	47
Abrogation, retrait et mise à l'écart des NIT	49
La dénonciation des conventions	51

VII. Autres activités normatives	53
Remarques générales	53
La procédure relative à la liberté syndicale	55
La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux du travail et son suivi	58
VIII. Les NIT et la coopération technique	63
Remarques générales	63
La coopération technique à l'appui des NIT	63
Les NIT à l'appui de la coopération technique	65
La question de la conditionnalité	65
IX. La réforme des NIT	67
Remarques générales	67
Mesures et propositions récentes	67
Le point de vue des employeurs sur la réforme des NIT	70
X. L'avenir des NIT: défis et opportunités	73
Remarques générales	73
L'action normative régionale	73
Commerce et normes du travail	75
Les initiatives «privées» en matière d'action normative	77
Annexes	79
Annexe I: Titres officiels des conventions	81
Annexe 2: Tableau synoptique des décisions relatives aux conventions et recommandations internationales du travail (tiré du document du Conseil d'administration GB.280/LILS/WP/PRS/1/2)	89
Annexe 3: Dispositions de fond de la convention (n° 144) et de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976	101
Annexe 4: Dispositions de la Constitution de l'OIT et du Règlement de la Conférence relatives aux NIT présentant un intérêt particulier pour les organisations d'employeurs et de travailleurs	107
Annexe 5: Exemple de la lettre adressée chaque année par le BIT aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs concernant leur rôle dans la mise en œuvre des normes internationales du travail ...	109
Annexe 6: «Des normes mieux ciblées pour un meilleur impact» Extrait de <i>L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation</i> , Rapport du Directeur général, CIT, 85 ^e session, Genève, 1997	111
Annexe 7: «Un nouveau départ pour les activités consacrées aux normes du travail». Extrait de <i>Un travail décent</i> , Rapport du Directeur général, CIT, 87 ^e session, Genève, 1999	127
Annexe 8: «Les normes de l'OIT – Prise de position de l'Organisation internationale des Employeurs (adoptée par le Conseil général de l'OIE – Genève, 9 juin 2000)	133

Annexe 9: Compte rendu de la discussion de l'Etude d'ensemble <i>Liberté syndicale et négociation collective</i> à propos du droit de grève dans le cadre de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, CIT, 81 ^e session, Genève, 1994 . . .	141
Annexe 10: Extrait du discours prononcé par M. Alfred Wisskirchen, Vice-Président employeur de la Commission de l'application des conventions et recommandations à l'occasion de la présentation du rapport de la commission, 89 ^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2001	151
Annexe 11: Autres documents de base	157

Abréviations

BIT	Bureau international du Travail
CEJ	Cour européenne de Justice
CIJ	Cour internationale de Justice
CIT	Conférence internationale du Travail
Commission de l'application des normes	Commission de l'application des conventions et des recommandations de la Conférence
Commission d'experts	Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations
Convention de Vienne	Convention de Vienne sur le droit des Traités
NIT	Normes internationales du travail
OIE	Organisation internationale des Employeurs
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
RIT	<i>Revue internationale du Travail</i>
UE	Union Européenne

I. Introduction

Les normes internationales du travail (NIT): le cœur des activités normatives de l'OIT

Les activités normatives de l'OIT comprennent les normes internationales du travail (NIT), les recueils de directives pratiques, les directives techniques, les résolutions, les conclusions et les déclarations. Ces différents types d'instruments visent chacun un objectif spécifique et se différencient les uns des autres par le sujet dont ils traitent, le détail de la réglementation qu'ils prévoient, le degré d'obligation qu'ils impliquent, la forme que revêt leur adoption et le suivi de leur application. La présente publication traite essentiellement des NIT qui, à ce jour, constituent le cœur des activités normatives de l'OIT. Les autres types d'instruments sont examinés plus particulièrement au chapitre VII.

D'une façon générale, les NIT sont des instruments juridiques qui fixent des règles internationales sur les conditions de travail et les questions sociales. Elles peuvent prendre la forme de conventions internationales du travail ou de recommandations internationales du travail. Du point de vue juridique, la différence entre ces deux types d'instruments est importante:

- *Les conventions (ainsi que les protocoles qui y sont annexés)*, créent, pour les Etats Membres de l'OIT qui les ont ratifiées, l'obligation juridique d'en appliquer les dispositions dans le cadre de leur politique, de leur législation et de leur pratique nationales.
- *Les recommandations* ne sont pas ouvertes à ratification et ne font qu'énoncer des principes selon lesquels il serait bon d'orienter la politique, la législation et la pratique nationales. Il s'agit d'instruments qui se suffisent à eux-mêmes encore que, dans le passé, on ait souvent adopté conjointement une convention et une recommandation plus descriptive sur la même question.

En général une convention internationale du travail comporte les éléments suivants:

- Un titre, comprenant le numéro de la convention et l'année de son adoption;
- Un préambule, indiquant les motifs qui ont conduit à son adoption et les instruments auxquels elle se rapporte;
- Des dispositions établissant, en termes généraux, les principales obligations qu'implique la convention;
- Des dispositions précisant les définitions, la portée de l'instrument et les exceptions possibles;

- Des dispositions énonçant les principes et les normes minimales établies par la convention;
- Des dispositions décrivant les mesures à prendre et les méthodes à prévoir pour appliquer la convention;
- Des articles finals types portant sur des questions de procédure, telles que les conditions régissant l'entrée en vigueur, la ratification et la dénonciation de la convention.

L'organe qui, au sein de l'OIT, a compétence pour élaborer et adopter des NIT est la Conférence internationale du Travail (CIT), au sein de laquelle chaque Etat Membre dispose de deux délégués représentant le gouvernement, d'un délégué représentant les employeurs et d'un délégué représentant les travailleurs. Pour être adoptée, une norme internationale du travail doit recueillir une majorité des deux tiers de la Conférence.

A ce jour, 184 conventions et 192 recommandations ont été adoptées, qui portent sur de nombreux aspects de la politique sociale et du travail. Pour en donner une vue d'ensemble, le Bureau international du travail (BIT), qui est le secrétariat de l'OIT, les a réparties entre les douze catégories suivantes (à noter qu'une nouvelle classification est en préparation, qui tient compte des quatre nouveaux objectifs stratégiques que s'est fixé l'OIT à partir de la notion de «famille de normes internationales du travail»; voir aussi le chapitre IX):

- Droits fondamentaux de l'homme;
- Emploi;
- Politique sociale;
- Administration du travail;
- Relations professionnelles;
- Conditions de travail;
- Sécurité sociale;
- Emploi des femmes;
- Emploi des enfants et des adolescents;
- Travailleurs migrants;
- Peuples indigènes et tribaux;
- Autres catégories de travailleurs (gens de mer, travailleurs des plantations, etc.).

Il est normal que des conventions et des recommandations adoptées au cours des 81 dernières années ne revêtent pas toutes aujourd'hui la même utilité. A plusieurs reprises, le Conseil d'administration du BIT a procédé à un examen des normes existantes et les a classées en fonction de leur pertinence actuelle (voir à l'annexe 2 le Tableau synoptique par matière des décisions adoptées relatives aux

conventions et recommandations internationales du travail, tiré de GB.280/LILS/WP/PRS/1/2).

Huit conventions classées dans la catégorie des «droits fondamentaux de l'homme», ont été désignées comme constituant «les conventions fondamentales de l'OIT» (*voir l'encadré ci-dessous*), dans la mesure où elles revêtent une importance particulière pour le développement économique et social. On considère en effet que la reconnaissance des principes et des droits fondamentaux au travail qu'elles consacrent est un préalable nécessaire ainsi qu'un catalyseur pour l'application d'autres normes. Ces dernières années, un consensus s'est dégagé tant au sein de l'OIT qu'en dehors de l'Organisation, sur la nécessité de promouvoir le respect de ces conventions fondamentales. Plusieurs faits méritent d'être mentionnés à cet égard:

- Une campagne de ratification de ces conventions fondamentales lancée depuis l'année 1995 a donné des résultats significatifs (de toutes les conventions de l'OIT, ce sont elles qui sont le plus largement ratifiées).
- En 1998 a été adoptée la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Cette déclaration consacre et vise à promouvoir les principes contenus dans les conventions fondamentales.
- Le Pacte mondial proposé en 1999 par le Secrétaire général des Nations Unies, en tant qu'initiative commune des Nations Unies et du monde des affaires pour renforcer la dimension humaine dans l'économie mondiale, souligne, dans son chapitre consacré au travail, l'importance des principes posés par ces conventions fondamentales.
- Plusieurs organisations internationales telles que l'OCDE, l'OMC et la Banque Mondiale, attachent une importance croissante, dans le cadre de leurs propres activités, aux conventions fondamentales de l'OIT et à leurs implications pratiques.

Les conventions fondamentales de l'OIT

- Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930
- Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
- Convention n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
- Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951
- Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957
- Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958
- Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973
- Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

Pour plus de précisions, voir:

- BIT: *Résumés de normes internationales du travail* (Genève, 1991);
- BIT: *Conventions et recommandations internationales du travail 1919-1995*, Volumes 1, 2 et 3 (Genève, 1996) ainsi que les brochures contenant le texte des conventions et recommandations adoptées après 1995;
- Le site web de l'OIT: www.ilo.org (Normes internationales du travail).

Historique de l'action normative de l'OIT

Dès le XIX^e siècle, avec l'essor de l'industrialisation, la nécessité s'est fait jour de promouvoir l'amélioration des conditions de travail par une réglementation établie au niveau international.

Lors des conférences internationales de Berlin (1890) et de Bruxelles (1897), des efforts ont été tentés pour mettre sur pied un mécanisme d'élaboration des normes internationales du travail, mais ils n'ont pas abouti.

En 1901, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, a été créée à Bâle. Elle a organisé à Berne, en 1905 et 1906, deux conférences internationales qui ont adopté deux conventions internationales du travail, l'une sur la cêruse, et l'autre sur l'interdiction du travail de nuit des travailleuses de l'industrie. La première guerre mondiale ayant éclaté en 1914, il n'a pas été possible d'adopter d'autres instruments.

C'est en 1919, qu'a été fondée l'OIT, en application de la Partie XIII du Traité de Versailles, et son action normative a débuté cette même année par l'adoption de six conventions et de six recommandations. A la différence de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, des représentants des travailleurs et des employeurs des Etats Membres ont été associés d'emblée aux activités normatives de l'Organisation, l'objectif étant de tirer parti de leur expérience spécifique dans le domaine du travail pour que les normes adoptées soient réalistes et largement applicables.

Entre les deux guerres mondiales, l'OIT a adopté plusieurs instruments portant notamment sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, la durée du travail, le repos hebdomadaire, les congés payés, et la protection de la maternité.

L'OIT est le seul organisme de la Société des Nations à avoir survécu à la Seconde guerre mondiale et elle a repris son travail normatif dès l'année 1946. Des normes ont été adoptées sur des questions telles que la liberté syndicale, l'égalité des chances dans l'emploi, le salaire minimum, l'administration du travail, les relations professionnelles, la politique de l'emploi, les conditions de travail, la sécurité sociale, la santé au travail et l'emploi des gens de mer. Au fil des années, des règles internationales ont été établies et proposées aux Etats Membres sur de nombreuses questions sociales et du travail.

Pendant les décennies de la «guerre froide», l'action normative de l'OIT et son système de contrôle de l'application des normes ont été très souvent contestés par les pays communistes qui considéraient que ces activités constituaient une ingérence dans la souveraineté des Etats Membres. Jusqu'en 1990, il n'existait pas, dans la plupart de ces pays, alors sous l'influence d'un parti unique, de réelle liberté syndicale ni de tripartisme.

A ce jour, on peut dire que les normes internationales du travail ont exercé une influence très bénéfique sur la législation du travail et les pratiques nationales dans tous les pays du monde. Même si d'autres moyens d'action, en particulier la coopération technique, ont pris de l'importance au fil des années, les normes conservent un rôle fondamental et le tripartisme demeure un trait caractéristique des activités normatives de l'OIT. L'OIT est considérée comme l'organisation internationale la plus importante en matière d'élaboration, de promotion et de contrôle de l'application des normes internationales du travail. Le rôle normatif prééminent qui lui incombe pour tout ce qui concerne le travail et les questions sociales a été récemment confirmé et renforcé par le Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu à Copenhague en 1995, et par la Réunion ministérielle de l'OMC de Singapour en 1996.

La liste chronologique de tous les titres officiels des conventions et recommandations adoptées par l'OIT qui figure à l'annexe 1 donne un bon aperçu historique de ce qu'a été l'activité normative de l'Organisation.

Pour plus de précisions, voir:

- Waline Pierre: *Un patron au Bureau international du travail* (Paris, 1976).
- Oechslin, J.-J.: *L'Organisation internationale des employeurs, trois quarts de siècle au service des entreprises (1920-1998)* (Genève 2001).

Pourquoi des normes internationales du travail?

L'idée qui est à la base de l'élaboration de normes internationales du travail est que l'amélioration des conditions de travail et des questions sociales au niveau national nécessite une réglementation au niveau international.

Les raisons qui justifient l'élaboration de normes internationales du travail sont énoncées dans le préambule à la Constitution de l'OIT. Elles ont plus tard été précisées par la Déclaration de Philadelphie, annexée à la Constitution en 1944.

Même si les choses ont évolué au cours des ans quant à l'interprétation et l'importance relative de ces normes, leur justification reste la même:

- *Il est nécessaire que le travail puisse s'accomplir dans des conditions décentes.* C'est là la justification morale ou humanitaire des normes internationales du travail. La Déclaration de Philadelphie (1944) y a ajouté une notion plus dynamique qui veut que «tous les êtres humains ... ont le droit de poursuivre leur

progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales». Ce motif d'ordre moral et humanitaire est certainement la justification la plus importante et la plus convaincante de l'action normative de l'OIT.

- *De mauvaises conditions de travail sont sources de tension et représentent donc un danger pour la paix.*

Après la première Guerre Mondiale, c'est à dire à l'époque où fut fondée l'OIT, cette justification politique à son action normative était particulièrement forte. Lorsque l'on sait combien les conflits sont nombreux dans les régions et les pays où les conditions de travail et de vie sont particulièrement misérables, cette justification reste plus valable que jamais.

- *L'incapacité d'un pays à améliorer les conditions de travail est un obstacle pour d'autres qui souhaiteraient y parvenir.*

Ce motif d'ordre économique pose le problème auquel sont confrontés les pays qui élèvent unilatéralement le niveau de leurs normes du travail. Il est à craindre en effet que ces pays, en élevant ainsi le coût du travail, ne se trouvent désavantagés face à la concurrence internationale.

II. Les NIT et les employeurs

En quoi les NIT concernent-elles les employeurs?

Les NIT sont destinées en premier lieu aux gouvernements, mais elles intéressent aussi les employeurs à plusieurs titres:

- Normalement, les NIT concernent les employeurs par le biais de la *législation nationale*. Les effets de ces normes se font généralement sentir à *long terme*, mais ils n'en sont pas moins significatifs. Par exemple, lorsqu'un pays ratifie une convention internationale du travail, cet instrument va constituer le cadre de la législation et des pratiques nationales applicables au sujet considéré. Si la législation ou la pratique en vigueur ne sont pas conformes à la convention, le pays peut être amené à adopter de nouvelles lois, à modifier des lois en vigueur ou à promulguer de nouvelles directives pour leur mise en œuvre. Les employeurs se verront donc probablement dans l'obligation de changer leurs pratiques dans le domaine considéré, ce qui peut, selon les cas, se traduire par des mesures administratives et des coûts importants.
- Même si les NIT ne sont pas reprises par les législations nationales, elles peuvent inspirer le contenu *d'accords collectifs*; ces accords peuvent impliquer des obligations similaires quant aux pratiques des employeurs qu'ils concernent.
- Enfin, les NIT peuvent intéresser les employeurs en tant que *sources d'orientation pratique* dans des domaines qui ne sont pas couverts par la législation nationale ni par les conventions collectives. C'est ainsi que certaines entreprises opérant au niveau international ont pris en compte les NIT pour élaborer leurs codes de conduite ou lorsqu'elles ont pris diverses initiatives dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises.

Vu l'importance qu'elles revêtent pour eux et les effets qu'elles peuvent avoir sur leurs activités, les employeurs ont incontestablement un rôle à jouer dans la formulation, la mise en œuvre et le contrôle de l'application des NIT. Il leur appartient de s'assurer que leurs vues sont dûment prises en compte, s'agissant notamment des besoins d'entreprises de tailles différentes, opérant dans des contextes géographiques, des secteurs économiques et des cadres sociaux différents. Aussi, incombe-t-il aux employeurs, en accord avec les gouvernements et les travailleurs, de veiller à ce que les normes adoptées ainsi que leur mise en œuvre soient réalistes et constructives. La participation active des employeurs est essentielle si l'on veut que les NIT reflètent l'équilibre qui leur est nécessaire pour répondre à ce que l'on attend d'elles.

L'attitude générale des employeurs à l'égard des NIT

Les employeurs ont pour objectif commun avec les travailleurs et les gouvernements de promouvoir la justice sociale et le respect des principes et des droits régissant le monde du travail, tels qu'ils sont reconnus au plan international. Ils considèrent en effet qu'une réglementation internationale du travail est un élément essentiel de toute stratégie destinée à faire reconnaître ces *objectifs sociaux* à l'échelle mondiale.

Dans le contexte de la mondialisation de l'économie que nous connaissons aujourd'hui, les NIT ont un rôle primordial à jouer dans la mesure où elles proposent des directives internationalement admises quant à la façon d'aborder les problèmes sociaux qui en découlent. Elles peuvent ainsi contribuer à faire mieux accepter les changements qu'imposent la mondialisation et la libéralisation des échanges, cette évolution étant en soi un préalable indispensable au progrès social futur.

Mis à part l'intérêt que présente une mise en œuvre appropriée des NIT pour le développement social, les employeurs reconnaissent qu'elle peut aussi contribuer à la réalisation d'*objectifs économiques*, dans la mesure où ces normes peuvent favoriser le bon fonctionnement des entreprises et des marchés. Ces *avantages d'ordre économique*, sont le fait de toutes les NIT, mais ils sont particulièrement évidents s'agissant des normes fondamentales:

- Le respect des normes concernant la *liberté syndicale, la liberté de négociation collective et la consultation tripartite* concrétise et renforce les principes mêmes de la démocratie, de la liberté de choix et de la primauté du droit, qui sont les bases indispensables au bon fonctionnement d'une économie de marché. Le respect de ces normes contribue en outre à créer un environnement propice à une organisation du travail plus efficace, à une plus grande capacité d'innovation et à une plus forte productivité. Enfin, dans la mesure où elle peut assurer la paix sociale, leur application favorise l'investissement et facilite l'adaptation des entreprises face à des chocs extérieurs, tels que les crises financières.
- La mise en application des NIT sur l'*abolition de la discrimination dans l'emploi* dont sont victimes les femmes et les minorités peut améliorer l'affectation et l'utilisation des ressources humaines et augmenter la rentabilité économique. Il en est de même des normes concernant l'*abolition du travail forcé et obligatoire*.
- En dehors de son aspect humanitaire, la mise en œuvre des normes relatives à l'*élimination du travail des enfants*, associée à des programmes d'éducation et de formation, peut contribuer à améliorer le niveau de qualification des jeunes générations de travailleurs et constitue par conséquent un facteur positif pour le développement économique des pays.

Les employeurs, considèrent cependant que les NIT n'ont ces avantages sociaux et économiques qu'à condition:

- de viser l'établissement de *règles minima* pertinentes à l'échelle mondiale, plutôt que de rechercher une harmonisation internationale à un niveau idéal;
- de fournir des orientations réalistes et pragmatiques aux *pays manquant d'expérience dans le domaine des normes du travail*, en particulier aux pays en développement;
- d'être suffisamment *souples* pour tenir compte des différences de niveaux de développement ainsi que de l'évolution des besoins;
- d'être fondées sur une *évaluation* rigoureuse de leur *impact* probable.

Les employeurs estiment par ailleurs que les effets bénéfiques que peuvent avoir les NIT dépendent dans une large mesure de la manière équilibrée avec laquelle ces normes sont *appliquées* et d'un exercice raisonnable des droits qu'elles énoncent. Ces droits doivent s'exercer dans le respect de l'environnement social et économique, du bien commun et des droits supérieurs des autres individus ou groupes. Les impératifs que la concurrence impose aux entreprises doivent être dûment pris en compte, car ce sont les entreprises qui sont la source de l'emploi et donc la base même de l'application de ces normes.

Cela dit, il est évident que l'importance relative de chaque NIT prise individuellement varie selon les circonstances et peut augmenter ou diminuer au fil du temps. Il convient en outre de noter que, dès leur adoption, certaines NIT ont été perçues par les employeurs comme ne contribuant guère au développement économique et social. Sur les cinquante sept conventions adoptées entre 1970 et 2001, les employeurs représentés à la Conférence se sont abstenus ou ont majoritairement voté contre dans le cas de sept d'entre elles.

Le point de vue des employeurs sur certaines NIT

En de nombreuses occasions, que ce soit au stade de l'adoption, de la révision ou du contrôle de l'application des NIT, les employeurs ont donné leur avis sur certaines de ces normes ou sur certaines de leurs dispositions, ainsi que sur leur mise à exécution. Le bref résumé ci-dessous des vues exprimées par les employeurs depuis 1990 sur certaines conventions au sein de la Commission de l'application des conventions et des recommandations de la Conférence donne une idée générale de la façon dont les employeurs perçoivent l'utilité et la valeur des NIT ainsi que des problèmes que posent certaines d'entre elles.

- *Convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928*
Les employeurs ont fait valoir devant la Conférence de 1992 que la principale fonction des systèmes de fixation des salaires minima était de permettre

aux travailleurs de vivre dignement. Or, les Etats ont un grand nombre d'autres mesures à leur disposition. Plutôt que de fixer des salaires minima, il serait préférable qu'ils s'assurent que des négociations collectives peuvent se dérouler sans interférence de l'Etat. En fait, la fixation de salaires minima risque de faire obstacle aux négociations collectives. De plus, ces salaires minima peuvent entraîner des pertes d'emplois s'ils sont établis à un niveau trop élevé.

- *Convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948 et Protocole de 1990*

Lors de la Conférence de 2001, les employeurs ont exprimé leur ferme conviction que cette convention, tout comme les précédentes de 1919 et de 1934 respectivement, sont «synonymes de discrimination en raison du sexe et sont contraires au principe absolu de l'égalité des chances dans l'emploi». L'interdiction générale du travail de nuit des femmes, telle que prévue par cet instrument, empêche les femmes de se mesurer librement et à égalité avec les hommes sur le marché du travail, et les prive d'opportunités d'emploi. Les protections prévues étant fondées sur des stéréotypes de rapports sociaux entre les sexes et sur des normes culturelles archaïques quant au rôle des femmes dans la société, elles sont donc illusoire. La convention, y compris son Protocole de 1990, n'est plus pertinente et devrait donc être mise à l'écart ou dénoncée.

- *Convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974*

Les employeurs ont noté, lors de la Conférence de 1991, le niveau élevé d'exigences imposé par cette convention, qui reflète l'optimisme prévalant à l'époque de son adoption. Aujourd'hui, nombreux sont les pays qui ne sont plus en mesure de les satisfaire. Le décalage entre les objectifs ambitieux de l'instrument et la réalité nationale est particulièrement flagrant pour les pays obligés de consacrer les très faibles ressources dont ils disposent à lutter contre l'analphabétisme plutôt que pour assurer un complément de formation aux travailleurs ayant déjà atteint un certain niveau d'instruction. Les employeurs ont également souligné la nécessité, lorsqu'un congé-éducation payé est accordé, de tenir compte des intérêts et des besoins de l'entreprise, ainsi que du rapport entre la formation considérée et le poste occupé.

- *Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975*

Lors de cette même Conférence de 1991, les employeurs ont souligné l'importance et l'opportunité de cet instrument. Ils ont aussi noté l'immense portée de ce concept et son impact sur de vastes domaines de la vie sociale et du développement économique. Cette convention a un caractère «promotionnel» et elle est donc souple par nature. Cette caractéristique est d'autant plus importante que le contenu de la formation et de l'orientation professionnelles peuvent différer considérablement selon qu'il s'agit d'un pays industrialisé, d'un pays agricole ou d'un pays en développement.

- *Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.*

Durant la Conférence de 1999, les employeurs ont fait valoir que depuis que cette convention a été adoptée, les caractéristiques des migrations ont changé au point que même les termes de base de l'instrument ne sont plus universellement acceptés. Par exemple, la convention n'établit aucune distinction entre les migrations visant un établissement permanent et les migrations temporaires et n'autorise pas de système de réciprocité. Après le choc pétrolier de 1973, la convention a cherché à limiter les migrations, alors que, dans l'économie mondialisée actuelle où l'intégration est à l'ordre du jour, les migrations sont inévitables. Pour toutes ces raisons, les employeurs estiment que la convention devrait être révisée.

- *Convention (n° 144), sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.*

Lors de la Conférence de 2000, les employeurs ont noté qu'à leurs yeux cette convention est l'un des instruments les plus satisfaisants adoptés par l'OIT, à en juger tant par le nombre de ratifications que par le succès de son application. Il s'agit «d'un instrument très souple prescrivant, en termes simples, ce que dictent la logique et le sens commun aux consultations sur les normes internationales du travail». En particulier, la nature et la forme des procédures de consultation renvoient à la pratique nationale. L'un de ses points fondamentaux est le fait que les consultations doivent être menées avec des organisations d'employeurs et de travailleurs ayant une responsabilité particulière dans les questions sociales et du travail. Ce qui les différencie des ONG.

- *Convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976.*

Les employeurs ont noté, à la Conférence de 1990, le caractère à la fois global et souple de cet instrument, qui demande aux Etats qui le ratifient d'adopter une législation équivalente en substance aux conventions citées dans son annexe. Ils ont également souligné que la convention avait une plus grande influence dans le monde que ne le laissait supposer le nombre relativement faible de ratifications qu'elle avait obtenues et cela en raison de certaines dispositions autorisant l'intervention de l'Etat du port.

- *Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978.*

Les employeurs ont souligné, à la Conférence de 1997, qu'aucune loi ni aucune réglementation sur l'emploi n'avaient de valeur s'il n'existait pas un système d'administration du travail capable de savoir dans quelle mesure elle est appliquée et de veiller à ce qu'elle le soit. La convention n° 150 fournit à cette fin la structure, les directives générales et le cadre institutionnel nécessaires. Il s'agit d'un instrument concis, dont les principes généraux sont clairs. Les Etats qui ratifient cette convention ont une très grande latitude quant à sa mise en œuvre. La plupart de ses dispositions n'imposent pas d'obligations précises de résultat, mais encouragent plutôt les Etats qui la ratifient à faire de leur mieux pour

améliorer leurs systèmes d'administration du travail. Cette souplesse fait de cette convention un modèle et elle mérite donc d'être ratifiée.

- *Convention (n° 156), sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.*
Les employeurs ont fait valoir, lors de la Conférence de 1993, que cette convention cherchait à promouvoir une évolution du rôle respectif des hommes et des femmes dans les responsabilités familiales. Toutefois, étant donné que ces rôles sont fonction de traditions culturelles, de valeurs et d'attitudes individuelles, les changements souhaités ne se prêtent à l'adoption de normes que dans une mesure limitée. En outre, l'instrument est alourdi par une série d'objectifs généraux et théoriques qui ne laissent aucune véritable souplesse d'application, même s'il ne prévoit que très peu de mesures spécifiques. Les employeurs ont néanmoins soutenu l'idée qu'il convenait de créer les conditions nécessaires pour permettre aux travailleurs de concilier autant que faire se peut leurs responsabilités familiales et leurs responsabilités professionnelles, ne serait-ce que pour que leur plein potentiel et leurs capacités ne soient pas perdus. Les employeurs continuent par conséquent à promouvoir une combinaison plus harmonieuse de ces responsabilités.
- *Convention (n° 158) sur le licenciement, 1982.*
Durant la Conférence de 1995, les employeurs ont fait observer que dans son ensemble, cette convention établissait des conditions difficiles et contraignantes. La majorité des Etats Membres de l'OIT ont établi une forme ou une autre de protection dans ce domaine, dont le niveau est en règle générale plus souvent inférieur que supérieur aux normes fixées par la convention. D'où le nombre relativement faible de ratifications. Les employeurs ont tout intérêt à retenir les travailleurs, en particulier lorsqu'ils ont investi dans leur formation. Or, toute forme de protection allant au-delà de la simple interdiction du licenciement arbitraire, diminue la capacité des entreprises à s'adapter à des changements opérationnels ou d'ordre économique général. A cet égard, l'article 9 de la convention pose un sérieux problème en ce qui concerne la charge de la preuve, que la Commission d'experts a liée au principe selon lequel, dans les conflits du travail, les dispositions légales doivent être interprétées en faveur du travailleur. De même, l'article 12, qui requiert le versement d'une indemnité de départ, même en cas de licenciement justifié, leur paraît inapproprié. Les employeurs ont donc estimé que la convention devait, pour ces raisons, être révisée.
- *Convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983.*
A propos de cet instrument, les employeurs ont salué, lors de la Conférence de 1998, les efforts déployés par l'OIT pour améliorer la situation des personnes handicapées, qui constituent une catégorie de la population particulièrement désavantagée. Cette convention définit la notion de handicap en termes associés aux difficultés que rencontrent ces personnes pour trouver et conserver un

emploi convenable et progresser professionnellement. Les employeurs ont approuvé cette définition et souligné également la souplesse de l'instrument. C'est ainsi, par exemple, que les dispositions relatives à la réadaptation professionnelle ont permis à chaque pays d'adopter les mesures les plus appropriées en fonction de leur situation nationale particulière. En évitant les définitions et les objectifs rigides, cet instrument a un caractère promotionnel.

Pour plus de précisions, voir:

- BIT: *Rapports de la Commission de l'application des conventions et des recommandations de la Conférence*, en particulier la *Partie 1: Rapport Général. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution* dans *Compte rendu des travaux*, Conférence Internationale du Travail (Genève), publication annuelle.

III. La création des NIT

Remarques générales

La création des NIT s'opère en plusieurs étapes, dont la première est le choix des questions qui peuvent faire l'objet d'une action normative, et la dernière, l'adoption par la Conférence d'une nouvelle convention ou recommandation.

Les délégués des employeurs et des travailleurs participent sur un pied d'égalité avec les délégués gouvernementaux à chaque étape de ce processus.

Le choix des questions proposées à l'action normative

Le choix des questions pouvant faire l'objet de nouvelles normes, ainsi que la préparation préalable des propositions des partenaires à cette action normative, constituent la première phase du processus. Elle est très importante pour les raisons suivantes:

- Dans le passé, le choix d'un sujet a presque toujours abouti à l'adoption ultérieure d'une ou plusieurs normes internationales du travail.
- La préparation préalable au choix du sujet donne une certaine orientation au processus et a de fortes chances d'en infléchir le résultat final.

L'organe responsable du choix des sujets proposés est le Conseil d'administration du BIT. Il examine toutes propositions faites par des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs (art. 14, parag. 1 de la Constitution). Il lui appartient également d'établir des règles pour assurer «une sérieuse préparation technique et une consultation appropriée des Membres principalement intéressés par une conférence préparatoire technique ou par tout autre moyen...» (art. 14, parag. 2).

Dans la pratique, le Conseil choisit les questions parmi une liste qui est régulièrement mise à jour par le BIT en fonction de développements récents. Pour l'aider dans la mise à jour de cette liste, le BIT a recours aux informations qu'il reçoit chaque année sous forme de consultations directes, d'observations ou de propositions des employeurs, des travailleurs et des gouvernements. Souvent ces propositions découlent de résolutions ou de conclusions adoptées par la Conférence annuelle ou à l'occasion de réunions sectorielles, régionales ou autres.

Choix des sujets – les questions à poser

- Un problème de politique sociale donné nécessite-t-il vraiment d'être traité au niveau international?
- L'adoption de normes est-elle la meilleure manière de traiter ce problème (ou existe-t-il d'autres moyens d'action plus appropriés, tels qu'une discussion générale à la Conférence, l'élaboration d'un recueil de directives pratiques ou la mise en œuvre d'un programme de coopération technique, par exemple)?
- Une norme sur ce problème a-t-elle des chances de réunir un consensus tripartite et d'être largement mise en œuvre?
- L'adoption de normes sur un sujet donné est-elle de nature à contribuer à un développement économique harmonieux ou risque-t-elle d'avoir un impact négatif sur la compétitivité ou la viabilité des entreprises et sur la création d'emplois?
- S'il a été répondu par l'affirmative à ces quatre questions, l'adoption d'une recommandation peut-elle suffire ou une convention potentiellement contraignante se justifie-t-elle?

On ne saurait trop insister sur l'importance qu'il y a à ce que les propositions présentées aient fait l'objet d'une préparation rigoureuse et que leur choix résulte d'une bonne compréhension et d'un véritable consensus: ce sont là des préalables indispensables si l'on veut que les normes adoptées soient constructives et largement acceptées (voir le chapitre IX). C'est la raison pour laquelle il est impératif que les employeurs, et notamment ceux qui sont représentés au sein du Conseil d'administration, participent activement au choix des sujets proposés ainsi qu'aux études et consultations préalables.

L'élaboration et l'adoption des NIT

Une fois un sujet choisi, c'est à la Conférence qu'il revient de l'étudier et de le faire accepter. Les procédures applicables sont fixées par la Section E du Règlement de la Conférence.

En règle générale, l'adoption d'une norme internationale du travail se fait selon la procédure dite «de double discussion» (art. 39 du Règlement de la Conférence). A titre exceptionnel, en cas d'urgence spéciale ou de circonstances particulières, il est possible de s'en tenir à la procédure de simple discussion (art. 38 du Règlement).

Dans ses grandes lignes, la procédure de double discussion prévoit deux séries de consultations écrites, la préparation de rapports sur l'état de la législation et de la pratique, l'élaboration par le BIT de projets d'instruments et une discussion tripartite à la Conférence.

La portée et le contenu du nouvel instrument sont affinés à chaque étape de la procédure, afin qu'il devienne acceptable par la majorité des mandants de l'OIT.

Elaboration et adoption des NIT– les questions que doivent se poser les employeurs

- Quel pourrait être l'effet sur les employeurs de mon pays d'une disposition à inclure dans une NIT, au cas où celle-ci serait à ratifier et à mettre en œuvre, et comment cette disposition pourrait-elle être traduite dans une norme ou une pratique nationale?
- Si des effets négatifs sont prévisibles, d'autres alternatives seraient-elles acceptables par d'autres mandants? Un libellé plus souple permettrait-il de résoudre le problème, ou vaudrait-il mieux que la disposition proposée ne figure pas dans l'instrument envisagé?
- D'autres dispositions sont-elles nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de la norme par les employeurs et renforcer l'impact du futur instrument?
- L'instrument dans son ensemble répond-il aux préoccupations des employeurs de mon pays?

En général plusieurs années s'écoulent entre le moment où la décision est prise d'inscrire un sujet à l'ordre du jour de la Conférence et celui où un nouvel instrument est finalement adopté (voir tableau ci-dessous).

Il est important que les employeurs participent de très près à cette phase de l'élaboration des normes, afin que leurs préoccupations soient reflétées dans l'instrument final (*voir l'encadré*). Lorsqu'ils donnent leur point de vue et présentent leurs propres propositions, ils doivent s'attacher à en expliquer clairement les raisons, afin d'avoir le plus de chances possible de les faire comprendre et accepter par les gouvernements et les travailleurs. Ils doivent veiller en outre à bien coordonner leurs points de vue et leurs propositions avec ceux de leurs collègues d'autres pays et faire leur possible pour parvenir à un accord avec le gouvernement et les travailleurs de leur propre pays.

Les règlements de l'OIT prévoient les modalités suivantes pour la participation des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et l'adoption des NIT (voir aussi les annexes 3 et 4):

- Les gouvernements sont priés, avant de finaliser leurs réponses à la demande de rapport sur le droit et la pratique et au questionnaire qui leur sont adressés, de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives (art. 39, parag. 1 du Règlement de la Conférence).
- En vertu de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, les gouvernements sont tenus de consulter les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs à propos de leurs «réponses aux questionnaires sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence Internationale du Travail» et de leurs «commentaires sur les projets de textes qui doivent être examinés par la Conférence» (art. 5, parag. 1(a)). Ces consultations sont obligatoires pour les gouvernements des pays qui ont ratifié la convention n° 144.

Sélection, élaboration et adoption des conventions et recommandations		
Calendrier	Action du BIT/des gouvernements	Participation/action des employeurs
Mars (1 ^{re} année)	Le Conseil d'administration choisit les sujets à soumettre à la Conférence internationale du Travail.	Les employeurs siégeant au Conseil présentent leurs commentaires sur les propositions soumises par le BIT.
Février/mars (2 ^e année)	Le BIT adresse aux gouvernements un rapport sur le droit et la pratique comprenant un questionnaire sur la portée et l'orientation de l'action normative envisagée. Les gouvernements sont priés d'y répondre avant le 30 juin; ils sont tenus, pour établir leur réponse, de consulter les organisations de travailleurs et d'employeurs.	Les employeurs transmettent leurs réponses au questionnaire et/ou leurs commentaires sur la réponse de leur gouvernement, soit par l'intermédiaire du gouvernement, soit directement au BIT.
Janvier/ février 3 ^e année	Le BIT distribue un rapport contenant une analyse et un résumé des réponses reçues ainsi que des projets de conclusions.	Les employeurs, sur la base des deux rapports du BIT, préparent leur contribution pour la première discussion par la Conférence, coordonnent leur position avec les employeurs d'autres pays et, le cas échéant, se concertent avec leurs partenaires sociaux au niveau national, à savoir le gouvernement et les travailleurs.
Juin (3 ^e année)	La Conférence procède à une première discussion, en général au sein d'une Commission technique tripartite, et adopte des conclusions sur le sujet considéré.	Les employeurs participent aux travaux de la Commission technique tripartite de la Conférence, soumettent des commentaires et proposent des modifications au projet de conclusions.
août/ sep- tembre (3 ^e année)	Le BIT adresse aux gouvernements un rapport contenant un résumé de la discussion de la Conférence et des projets d'instruments préparés sur cette base, pour commentaires à lui adresser avant le 30 novembre; les gouvernements doivent consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs selon les modalités habituelles.	Les employeurs transmettent leurs commentaires sur les projets d'instruments, ainsi que toute proposition d'amendements ou de modifications et tout commentaire sur la réponse de leur gouvernement, soit par l'intermédiaire de leur gouvernement, soit directement au BIT.

Sélection, élaboration et adoption des conventions et recommandations (suite)		
Calendrier	Action du BIT/des gouvernements	Participation/action des employeurs
Février/ mars (4 ^e année)	Le BIT établit et distribue un rapport contenant un résumé des commentaires reçus et les projets d'instruments révisés.	Les employeurs, sur la base des deux rapports du BIT, préparent leur contribution en vue de la seconde discussion, coordonnent leur position avec les employeurs d'autres pays et, le cas échéant, se concertent avec leurs partenaires sociaux au niveau national, à savoir le gouvernement et les travailleurs.
Juin (4 ^e année)	La Conférence tient une deuxième discussion, généralement dans le cadre d'une Commission technique tripartite; elle procède au vote final sur les nouvelles normes proposées.	Les employeurs participent à la Commission technique tripartite de la Conférence, soumettent leurs commentaires et, le cas échéant, proposent des amendements au projet de normes; ils participent au vote final.

- Les délégués des employeurs et des travailleurs auprès de la Conférence (art. 3, de la Constitution) sont autorisés à donner leur point de vue et à voter lors de la première discussion, qui conduit d'ordinaire à l'adoption de conclusions.
- Les gouvernements sont tenus de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives sur les projets d'instruments préparés par le Bureau sur la base de la première discussion à la Conférence. Il doit notamment être demandé aux organisations d'employeurs et de travailleurs de faire connaître les amendements ou commentaires éventuels qu'ils auraient à présenter (art. 39, parag. 6 du Règlement de la Conférence).
- Les délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence (art. 3, de la Constitution) peuvent participer à une seconde discussion sur les projets d'instruments, ainsi qu'au vote final sur l'adoption des textes qui en résultent.

Universalité et souplesse des NIT

La grande caractéristique des normes internationales du travail, qui les distingue de la législation du travail nationale, est leur *universalité*. Cela signifie que ces instruments doivent proposer des normes et des objectifs de politique sociale réalistes et utiles pour tous les Etats Membres de l'OIT, quel que soit leur niveau de développement ou la région du monde dans laquelle ils se trouvent. En principe,

tout Etat Membre devrait être en mesure, moyennant des efforts raisonnables, de mettre en œuvre et de ratifier une convention internationale du travail.

Le meilleur moyen de parvenir à cette universalité est de donner une certaine «souplesse» à l'instrument. La Constitution de l'OIT demande à la Conférence, lorsqu'elle élabore une convention ou une recommandation à caractère général, «d'avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières, rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes» et de «suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays» (art. 19, par. 3). Cette disposition incarne le principe de l'uniformité dans la mise en œuvre et le contrôle de l'application des conventions de l'OIT, principe selon lequel il n'est pas permis d'appliquer différemment les dispositions d'une convention (pas de dualité des normes), sauf si l'instrument lui-même le prévoit.

Pour que cette souplesse soit inhérente à l'élaboration et à la mise en œuvre des NIT, une approche systématique est nécessaire, impliquant les mesures et les étapes suivantes:

- En premier lieu, durant tout le processus d'élaboration d'un nouvel instrument, il importe de *mettre en évidence tous les problèmes* que risquerait de poser l'application d'une disposition proposée afin qu'ils puissent être compris et pris en compte. Cette responsabilité incombe en particulier aux représentants des pays mentionnés ci-dessus à propos de l'article 19, par. 3. Il en est ainsi des organisations d'employeurs des pays en développement à qui il appartient de soulever tout problème d'application que pourraient poser les projets de normes pour des entreprises de leur pays. Toutefois, les organisations d'employeurs des pays développés devraient elles aussi, compte tenu de l'extrême diversité des systèmes sociaux et du travail qui y coexistent, signaler les difficultés que les projets de dispositions peuvent présenter pour leurs membres.
- En second lieu, il convient que les problèmes soulevés soient *systématiquement pris en considération* et *étudiés sérieusement* tout au long du processus d'élaboration. Cela veut dire que la recherche de solutions souples doit prévaloir sur le désir d'éliminer les difficultés au moyen de décisions à la majorité. Des votes ne devraient donc intervenir que dans des cas très exceptionnels.
- Au cours des dernières décennies, la Conférence a développé des moyens susceptibles d'assurer la *souplesse* nécessaire quant à la portée et l'étendue des obligations prévues et des méthodes d'application. Il est indispensable que les employeurs appelés à participer au processus d'action normative, sachent non seulement que ces moyens existent, mais qu'ils prennent également l'initiative d'y avoir recours s'ils le jugent nécessaire. Ils devraient en outre s'efforcer de trouver eux-mêmes de nouvelles formes de flexibilité (*voir l'encadré ci-dessous*).
- Il importe enfin que cette souplesse *reste assurée* aux stades de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des NIT et, le cas échéant, qu'elle puisse être

Comment assurer la souplesse des NIT

- Faire en sorte que les conventions ne fixent que des principes généraux en les accompagnant, le cas échéant, d'une recommandation (ou en établissant parallèlement un recueil de directives pratiques) indiquant les moyens de les mettre en œuvre dans la pratique.
- Adopter des instruments ou des dispositions dont la validité est assortie d'un délai (instruments ou clauses expérimentaux), lorsque l'on ne sait pas très bien quel peut être l'impact d'une norme.
- Définir des conditions minimales. Ce qui ne signifie pas que l'on doit abaisser le niveau des normes nationales s'il est supérieur; la Constitution de l'OIT déclare explicitement que les NIT ne doivent pas empêcher que soient appliquées des conditions plus favorables au niveau national (art. 19, par. 8).
- Fixer les objectifs généraux de la politique sociale et laisser à chaque pays le soin de déterminer au niveau national les méthodes par lesquelles il entend appliquer cette politique (normes dites promotionnelles).
- Eviter toute disposition dont la validité universelle et la valeur dans le temps peuvent être sérieusement mises en doute.
- Inclure des dispositions qui prévoient l'exemption de certaines obligations pour certains secteurs économiques particuliers ou certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs.
- Adopter des conventions comprenant plusieurs parties, les Etats Membres qui les ratifient pouvant choisir de n'appliquer qu'un nombre minimum de parties.
- Inclure des clauses dites «d'équivalence» qui permettent de s'écarter d'une norme donnée pour autant qu'une protection comparable soit assurée dans l'ensemble.
- Inclure des clauses permettant une application par paliers successifs pour les pays ayant un niveau moins élevé de développement économique et administratif.
- Inclure des clauses de style destinées à élargir la marge de manœuvre des Etats Membres au stade de la mise en œuvre de l'instrument, telles que: «autant que possible», «conformément aux lois et pratiques nationales», «par des méthodes adaptées aux conditions et pratiques nationales et par étapes si nécessaire» ou «dans des circonstances appropriées».
- Inclure des clauses donnant aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs un rôle plus important dans la mise en œuvre de l'instrument en précisant par exemple qu'il devra être donné effet aux dispositions d'une convention «en coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs» ou «au moyen d'accords collectifs ou de toute autre manière conforme à la législation et à la pratique nationales».
- Adopter uniquement une recommandation autonome (cette possibilité a rarement été utilisée depuis 1970).

étendue (voir le chapitre VI). Cela signifie, par exemple, qu'il ne faudrait pas que l'effet des assouplissements éventuels prévus par une convention soit restreints ultérieurement par une interprétation restrictive de la part des organes de contrôle de l'OIT (voir le chapitre V).

Toutefois les moyens de donner plus de souplesse à l'instrument, tels que les exceptions ou les exemptions, ne sauraient servir à justifier l'instauration de niveaux de protection exagérément élevés, ce qui serait contraire à l'objectif des NIT qui est que celles-ci demeurent des normes universelles *minimales*.

Pour plus de précisions, voir:

- BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et de recommandations internationales du travail*. Rév. 2 (Genève, 1998).
- Servais, J. M.: «La souplesse et la rigueur des normes internationales du travail», *Revue internationale du travail*, Vol. 125, mars-avril 1986.

IV. La mise en œuvre des NIT

Remarques générales

Une fois adoptées par la Conférence, les NIT n'ont d'effet que lorsqu'elles trouvent leur place dans la législation et la pratique des Etats Membres. C'est la raison pour laquelle la Constitution de l'OIT, et en particulier celles de ses dispositions qui concernent le mode de soumission, entendent établir un lien entre les NIT et les institutions compétentes au niveau national. Toutefois, la raison d'être de ce lien est de *promouvoir et faciliter la mise en œuvre de l'instrument*, et non de l'imposer. Ainsi, à moins qu'il ne s'y soit volontairement engagé, (par sa ratification), un Etat Membre n'a *aucune obligation constitutionnelle* de mettre en œuvre une convention.

S'il est vrai que la responsabilité de la mise en œuvre des NIT et des décisions qui la précèdent incombe pour l'essentiel au gouvernement, une contribution importante est attendue des organisations d'employeurs et de travailleurs, tant au niveau national qu'international. C'est ce qui ressort de deux résolutions adoptées par la Conférence en 1971 et 1977 demandant un renforcement du tripartisme, ainsi que de la convention n° 144 et de la recommandation n° 152 sur la consultation tripartite (le contenu de ces instruments est exposé plus en détail ci-dessous et on trouvera le texte de la convention et de la recommandation à l'annexe 3).

Soumission aux autorités compétentes

Une fois adoptée par la Conférence, la nouvelle norme internationale du travail est communiquée par le BIT à tous les gouvernements des Etats Membres (art. 19, par. 5 (a) et 6 (a) de la Constitution), qui sont alors tenus de les soumettre aux autorités nationales compétentes dans un délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence, et au maximum de dix-huit mois en cas de circonstances exceptionnelles, (art. 19, par. 5 (b), 6 (b), 7 (a) et (b) (i) de la Constitution).

L'objectif de la soumission est d'informer officiellement les autorités nationales compétentes de l'adoption d'un nouvel instrument de l'OIT. Par cet acte formel, les autorités compétentes sont alors en mesure d'examiner la nouvelle norme internationale du travail et de décider s'il est approprié – immédiatement ou ultérieurement – de la mettre en œuvre ou de la ratifier et la mettre en œuvre s'il s'agit d'une convention. Elles peuvent aussi déterminer les mesures légales ou administratives à prendre dans ce cas.

Un «*Mémoire sur l'obligation de soumettre les conventions et les recommandations aux autorités compétentes*» du Conseil d'administration explique en détail le contenu et la portée de cette obligation de soumission:

- *Autorité nationale compétente*: il s'agit de l'instance qui est habilitée à légiférer ou à prendre d'autres mesures pour mettre en œuvre l'instrument. D'ordinaire, l'autorité compétente est le parlement, mais, dépendant des règles nationales, il peut s'agir d'un autre organe.
- *Forme de la soumission*: étant donné que «l'article 19 de la Constitution a nettement pour but de provoquer une décision des autorités compétentes», la soumission «devrait toujours être accompagnée ou suivie d'une déclaration ou de propositions précisant l'attitude du gouvernement sur les suites à donner à ces textes.»
- *Portée de la soumission*: il est souligné dans le *Mémoire* que les «gouvernements ont toute latitude quant à la nature des propositions présentées aux autorités compétentes et que l'obligation de soumission «n'implique pas pour les gouvernements celle de proposer la ratification ou l'application de l'instrument considéré». Ainsi, un gouvernement peut, en plein accord avec les règles constitutionnelles de l'OIT mentionnées précédemment, proposer que l'autorité compétente ne ratifie pas une convention ou qu'elle diffère cette décision.

Les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avant tout être *informées* par leur gouvernement, que ce dernier a rempli l'obligation de soumettre (art. 23, parag. 2, de la Constitution; pour plus de détails voir le chapitre V). Plus important encore, les gouvernements sont tenus de *consulter* les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs sur «... les propositions à présenter à l'autorité ou aux autorités compétentes en relation avec la soumission qui doit leur être faite des conventions et recommandations ...» (art. 5, parag. 1 (b) de la convention n° 144, et parag. 5 (b) de la recommandation n° 152). Ces consultations sont obligatoires pour les pays qui ont ratifié la convention n° 144.

Grâce à cette information et à cette consultation, les employeurs savent si, quand et de quelle manière les gouvernements ont l'intention de mettre en œuvre le nouvel instrument.

Ils sont alors en mesure de présenter des observations sur les plans du gouvernement ou de soumettre leurs propres propositions. Il leur est loisible, par exemple, de préciser pourquoi, de leur point de vue, la ratification ou la manière dont il est prévu de mettre en œuvre une convention donnée répond ou non aux besoins des employeurs du pays, soit d'une façon générale, soit au moment considéré.

Pour plus de précisions, voir:

- BIT: *Révision du Mémoire concernant l'obligation de soumettre les conventions et les recommandations aux autorités compétentes*, GB. 212/SC/4/1 (Genève, 1980).
- BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et de recommandations internationales du travail*, Rév. 2 (Genève, 1998).

Ratification et mise en œuvre des conventions

Selon le droit international, le fait de ratifier une convention traduit la volonté d'un Etat Membre d'en appliquer les dispositions dans le cadre de la législation et de la pratique nationales.

La ratification a pour but principal de promouvoir, au moyen d'engagements juridiques internationaux, l'application des normes du travail dans les Etats Membres. Elle a par ailleurs les importantes fonctions suivantes:

- Pour un Etat Membre, la ratification d'une convention est également une occasion de mettre en lumière au niveau international ses propres priorités dans le domaine des normes du travail ainsi que d'encourager et apporter son soutien moral aux efforts déployés par d'autres pays dans la mise en œuvre des normes internationales du travail.
- Pour l'OIT, la ratification est également un important indicateur du succès ou de l'échec d'une convention. Lorsqu'une convention réunit un grand nombre de ratifications, on peut en conclure qu'elle est très largement acceptée et qu'elle est utile. En revanche, le fait qu'une convention, bien que plus ancienne, n'ait fait l'objet que de quelques ratifications tend à montrer qu'elle n'est peut-être ni appropriée ni réellement utile (voir également l'encadré ci-dessous).

En ce qui concerne la procédure de ratification, la Constitution de l'OIT prévoit que «le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Directeur général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effective les dispositions de ladite convention» (art. 19, parag. 5 (d), 7 (a)).

Même si la Constitution n'impose aucune forme particulière de ratification, il importe que l'intention de l'Etat Membre de s'engager à être lié par une convention soit clairement exprimée dans la communication qu'il fait de sa ratification à l'OIT. En outre, certaines conventions requièrent que l'on y joigne une déclaration concernant par exemple l'étendue des obligations acceptées. Dans le cas, notamment, de la convention n° 160, concernant les statistiques du travail, tout Membre qui ratifie ladite convention (art. 16, parag. 2) est tenu de spécifier lesquels des neuf articles de la Partie 2 de la convention il accepte. Pour certaines autres conventions, ces déclarations annexes sont facultatives.

Normalement, une ratification devient effective pour l'Etat Membre concerné 12 mois après sa communication au Directeur général du BIT, pour autant que la convention en question soit déjà entrée en vigueur. Pour la plupart des conventions, l'entrée en vigueur intervient 12 mois après la seconde ratification.

L'obligation de rendre effective une convention ratifiée signifie que ses dispositions doivent être incorporées dans la législation et la pratique nationales. Ceci implique l'obligation de donner effet à toute disposition qui n'est pas directement exécutoire et d'éliminer ou empêcher un éventuel conflit entre les dispositions de

**Etat des ratifications des conventions internationales du travail
(Juillet 2001)**

- Les 184 conventions de l'OIT ont reçu un total de 6923 ratifications dont 6341 sont toujours en vigueur; des statistiques régulièrement mises à jour figurent sur le site de l'OIT www.ilo.org; on peut donc dire qu'en moyenne, chacun des 170 Etats Membres de l'OIT a ratifié 39,6 conventions, soit 21,5% du total.
- Les huit conventions dites «fondamentales» ont obtenu des ratifications particulièrement nombreuses: la convention n° 29, qui a été ratifiée par 158 Etats Membres (90,30% de l'ensemble), est la convention qui a enregistré le plus grand nombre de ratifications; avec 84 ratifications depuis le 17 juin 1999, la convention n° 182 a reçu plus de ratifications que toute autre convention dans un délai comparable. A elles toutes, les conventions fondamentales ont fait l'objet de 1.093 ratifications.
- Le nombre de ratifications obtenues est certes un indicateur important de l'acceptation et de l'utilité d'une convention, mais il ne donne pas toujours une idée fiable du nombre de travailleurs ou d'employeurs qu'elle concerne. Par exemple, la convention n° 87 qui, avec 136 ratifications, est pourtant celle qui est le plus largement ratifiée, n'intéresse pas directement près de la moitié des travailleurs et des employeurs dans le monde, car certains des pays les plus peuplés ne l'ont pas encore ratifiée. En revanche, certaines conventions ou certains de leurs principaux éléments, sont parfois mis en œuvre sans qu'il y ait eu ratification et ont par conséquent une incidence sur davantage de travailleurs et d'employeurs que ne le laisserait penser le nombre de ratifications reçues.
- Il est également intéressant de noter, pour ce qui concerne les conventions relativement récentes, une certaine disparité dans l'attitude des gouvernements entre, d'un côté, l'adoption de ces conventions et de l'autre, leur ratification: sur l'ensemble des gouvernements qui ont voté en faveur des 50 conventions adoptées entre 1970 et 1996, seuls 20% d'entre eux les ont ensuite ratifiées.

la convention et des lois et pratiques nationales antérieures. Dans ce même ordre d'idée, les autorités nationales compétentes sont aussi tenues de fixer les moyens de mettre en œuvre ces dispositions. Les employeurs estiment cependant que ces moyens d'exécution ne peuvent être assortis de sanctions que si la convention elle-même le prévoit expressément (voir ci-après la section «Interprétation des conventions et recommandations» au chapitre V).

Les gouvernements doivent *informer* les organisations d'employeurs et de travailleurs de la ratification et des moyens par lesquels ils entendent donner effet aux dispositions de la convention (art. 23, parag. 2 de la Constitution; pour plus de précisions, voir le chapitre V). Au delà, le degré d'engagement des employeurs et des travailleurs dans la mise en œuvre effective de la convention ratifiée sera fonction du contenu de l'instrument considéré.

- Lorsqu'il n'existe pas de législation en la matière ou toute autre forme de réglementation légale, et lorsque l'instrument permet qu'il soit mis en œuvre autre-

ment que par voie réglementaire, comme par exemple au moyen de *conventions collectives*, les employeurs et les travailleurs peuvent intervenir directement pour incorporer les dispositions d'une convention dans la pratique nationale.

- La plupart des conventions prévoient une forme ou une autre de *consultation/audition des employeurs et des travailleurs*. Certaines, par exemple, prévoient un «droit de participer» à la mise en œuvre; d'autres précisent que la mise en œuvre doit se faire «en accord» ou «en pleine consultation» avec les organisations de travailleurs et d'employeurs.

Le principe de la *consultation tripartite* est souligné dans la recommandation n° 152, qui prévoit que les gouvernements devraient consulter les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs sur la préparation et la mise en œuvre des mesures législatives ou autres tendant à donner effet aux conventions et recommandations internationales et, en particulier, aux conventions ratifiées (parag. 5(c)).

Il appartient aux employeurs au niveau national de saisir ces occasions pour faire en sorte que leurs vues soient prises en considération lors de toute décision concernant la ratification ou la mise en œuvre d'une convention, afin que les mesures qui seront prises tiennent compte de leurs vœux et de leurs besoins spécifiques.

La mise en œuvre des conventions et des recommandations de l'OIT

Action des gouvernements

Participation/action des employeurs

Soumission d'une norme nouvellement adoptée aux autorités nationales compétentes dans les 12 (18) mois après la clôture de la CIT; les gouvernements doivent informer et consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les propositions concernant la soumission.

Les employeurs rappellent, si nécessaire, à leur gouvernement l'obligation de la soumission; ils présentent leurs vues et propositions sur toute suggestion du gouvernement concernant la soumission.

Ratification d'une convention par un gouvernement; le gouvernement implique les employeurs et les travailleurs dans le processus de mise en œuvre, selon ce que prévoit la convention en question, ou en application d'autres règles de l'OIT.

Les employeurs sont informés de la ratification; ils participent au processus de mise en œuvre (négociation collective; consultation sur les modalités de la mise en œuvre).

Non-ratification ou non-mise en œuvre d'une nouvelle convention ou recommandation; les gouvernements doivent consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs sur un éventuel réexamen de la question à intervalles appropriés.

Les employeurs sont informés de la décision de ne pas ratifier ou de ne pas mettre en œuvre une nouvelle convention; ils participent aux réexamens éventuels et présentent leurs vues et propositions.

Il est particulièrement important, à ce stade, que les employeurs attirent l'attention de leur gouvernement sur la *souplesse* qu'offre une convention donnée. Par exemple, le gouvernement peut laisser le soin de la mise en œuvre à la négociation collective plutôt qu'à la loi, si cela est prévu par la convention. Ou encore, les employeurs peuvent proposer que la législation se contente de fixer un cadre général, les détails de l'application étant déterminés au niveau de l'entreprise. Ils peuvent aussi suggérer d'en exempter certains secteurs, certains types d'entreprise, ou certaines catégories de travailleurs, si la mise en œuvre de certaines dispositions risque de poser des problèmes graves (voir également le chapitre III).

Il faut, lorsqu'ils préparent leurs positions et leurs propositions sur un instrument, que les employeurs au niveau national s'efforcent d'*anticiper l'impact de la mise en œuvre proposée* sur les opérations et sur la compétitivité de leurs entreprises membres. Pour cela, une analyse de la situation économique et des besoins des entreprises concernées est d'une importance primordiale. Ils peuvent aussi obtenir des indications sur l'effet potentiel de la convention à mettre en œuvre auprès des employeurs d'autres pays qui ont déjà acquis une certaine expérience dans ce domaine. Enfin, les déclarations faites par les représentants des employeurs aux stades de l'élaboration et du contrôle de l'application de la convention peuvent être une source d'information supplémentaire.

Comme on l'a indiqué précédemment, les recommandations, de par leur nature même, ne peuvent faire l'objet d'une ratification. Cela mis à part, tout ce qui a été dit ci-dessus quant au rôle des employeurs dans la mise en œuvre des conventions vaut également pour les recommandations.

La non-ratification des conventions

Bien que la grande caractéristique des conventions soit, par opposition aux recommandations, qu'elles peuvent être ratifiées, les Etats Membres n'y sont aucunement obligés: «Si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation». (art. 19, parag. 5(e) de la Constitution)

Cette disposition implique les options ou scénarios suivants:

- Un Etat Membre ne veut ratifier une convention qu'après avoir rendu la législation et la pratique nationales conformes aux dispositions de la convention. Il s'agit là souvent d'un processus graduel qui conduit à la ratification après une période plus ou moins longue, surtout si les adaptations nécessaires impliquent une élévation des normes du travail nécessitant elle-même une augmentation de la productivité.
- Un Etat Membre considère que la ratification d'une convention n'est pas souhaitable. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il soit en désaccord avec ses principaux objectifs. Des particularités ou des différences mineures dans la

législation ou la pratique nationales, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences législatives dans des Etats fédéraux, aboutissent souvent à ce que le gouvernement décide de ne pas ratifier. Cela n'empêche pas que la législation et la pratique soient néanmoins très largement conformes aux principes fondamentaux de la convention considérée.

Si les autorités compétentes décident de ne pas ratifier une nouvelle convention, elles sont tenues d'en informer les organisations d'employeurs et de travailleurs (art. 23, parag. 2, de la Constitution; voir le chapitre V). En outre, les gouvernements doivent *consulter* les organisations d'employeurs et de travailleurs sur «le réexamen, à des intervalles appropriés, de conventions non ratifiées et de recommandations auxquelles il n'a pas été donné effet, pour envisager les mesures qui pourraient être prises afin de promouvoir leur mise en œuvre et leur ratification, le cas échéant;» (art. 5, parag. 1(c) de la convention n° 144; parag. 5 alinéa d) de la recommandation n° 152). Ces consultations sont obligatoires pour les gouvernements des pays ayant ratifié la convention n° 144.

Voir également:

- BIT: *Liste des ratifications par convention et par pays* (au 31 décembre), Rapport III (Partie 2), Conférence Internationale du Travail (Genève, publication annuelle).
- IOE: *Analysis of Ratifications of ILO Conventions (1970-1996)*, (novembre 2000).

V. Le contrôle de l'application des NIT

Remarques générales

Le contrôle de l'application des normes internationales du travail a trait aux différentes obligations constitutionnelles que ces normes imposent aux Etats Membres. Son *principal objectif* est de veiller à ce que les conventions ratifiées soient convenablement mises en œuvre, et en particulier de détecter les manquements dans leur application en vue d'y remédier.

L'élément de base des mécanismes de contrôle de l'application des NIT est le contrôle dit «régulier», que complètent les *procédures de contrôle spéciales*. Le contrôle de l'application des normes comprend l'évaluation de la législation, l'examen tripartite et, le cas échéant, les contacts directs et l'appui technique aux Etats Membres. Il se fonde sur le principe que c'est par le dialogue, les encouragements, les conseils et/ou une assistance que l'on obtient les meilleurs résultats. Des sanctions (d'ordre non économique) n'ont été appliquées à ce jour que dans quelques cas exceptionnels. Ces procédures diversifiées et complexes font probablement de ces mécanismes de contrôle de l'OIT l'un des systèmes les plus efficaces des Nations Unies.

Les employeurs et les travailleurs, constituent non seulement une source d'informations essentielle pour ce système de contrôle des normes, mais ils jouent également un rôle crucial dans l'évaluation juridique de l'application des normes et des remèdes appliqués en cas de manquement à leurs dispositions.

Le contrôle régulier

Le contrôle régulier consiste à collecter de façon systématique toute information relative à l'application des normes. A cette fin, les gouvernements sont tenus d'envoyer au BIT des *rapports* contenant des informations sur les quatre aspects suivants:

1. *Soumission des conventions et recommandations adoptées par la Conférence aux autorités nationales compétentes (art. 19, parag. 5(c), 6(c), 7(a), (b)(iii) de la Constitution)*

A ce stade,, les gouvernements ne doivent pas se contenter d'indiquer au BIT s'ils ont ou non procédé à la soumission de l'instrument, mais ils sont tenus également de lui communiquer tout renseignement utile sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les mesures qu'elles ont prises (voir également le chapitre IV).

Le contrôle régulier		
<i>L'obligation de faire rapport sur la soumission des nouvelles conventions et recommandations aux autorités nationales compétentes</i>		
Calendrier	Action du BIT/des gouvernements	Participation/action des employeurs
Août (1 ^{re} année)	Le BIT envoie le texte des instruments récemment adoptés aux gouvernements; les gouvernements ont l'obligation de soumettre ces instruments aux autorités compétentes dans les 12 (18) mois et de faire rapport à ce sujet au BIT; ils doivent également consulter les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs sur les propositions à soumettre aux autorités compétentes.	Les employeurs soumettent leurs commentaires sur les propositions du gouvernement aux autorités compétentes et présentent leurs suggestions.
Mars (2 ^e année)	Le BIT adresse une lettre aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, les informant, entre autres choses, des obligations qui incombent à leur gouvernement.	Les employeurs ont la possibilité de rappeler, s'il y a lieu, à leur gouvernement leurs obligations de soumettre et de faire rapport.
Juin, exceptionnelle- ment Décembre (2 ^e année)	Délai limite pour la soumission des nouveaux instruments et pour faire rapport au BIT; copie des documents à soumettre doit être envoyée aux organisations d'employeurs et de travailleurs.	

2. Effet donné aux conventions ratifiées (art. 22 de la Constitution)

Les rapports mentionnés à l'article 22 concernent l'obligation des Etats Membres de mettre à exécution les conventions auxquelles ils ont adhéré. Il peut être considéré comme l'élément central de l'obligation de faire rapport. Au fil du temps, un système complexe de rapports a été mis au point et développé en vue d'obtenir le plus grand nombre possible d'informations pertinentes, sans faire peser une charge de travail trop lourde sur les gouvernements et sur le secrétariat de l'OIT. Ce système établit une distinction entre le premier et le second rapport, d'une part, et entre les rapports ultérieurs – périodiques ou non –, de l'autre.

○ *Premier et deuxième rapports*

Pour toutes les conventions, un rapport détaillé doit être fourni au moment de son entrée en vigueur dans le pays (une année après la ratification) et le second deux ans plus tard (dans certaines cas, un an plus tard).

Le contrôle régulier

L'obligation de faire rapport sur la mise en œuvre des conventions ratifiées

Calendrier	Action du BIT/des gouvernements	Participation/action des employeurs
février 1 ^{re} année	Le BIT envoie aux gouvernements une demande leur rappelant les rapports qu'ils doivent fournir sur la mise en œuvre des conventions ratifiées; cette demande est accompagnée des formulaires de rapport et des commentaires adressés par les organes de contrôle; les gouvernements doivent consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs sur le contenu de leur réponse.	Les employeurs font connaître leurs vues et leurs suggestions sur la réponse à envoyer par leur gouvernement; ils peuvent également adresser directement au BIT leurs commentaires sur l'application de la convention ratifiée.
Mars (1 ^{re} année)	Le BIT adresse une lettre aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, les informant, entre autres choses, des obligations qui incombent à leur gouvernement.	Les employeurs ont la possibilité de rappeler, s'il y a lieu, à leur gouvernement leurs obligations de faire rapport.
Entre le 1 ^{er} juin et le 1 ^{er} sept. (1 ^{re} année)	Délai limite pour l'envoi des rapports du gouvernement au BIT; des copies doivent être envoyées aux organisations d'employeurs et de travailleurs.	
novembre /décembre (1 ^{re} année)	La Commission d'experts se réunit pour examiner les rapports des gouvernements et les commentaires des employeurs et des travailleurs.	Le porte-parole des employeurs auprès de la Commission de l'application des normes de la CIT participe à une session spéciale de la Commission d'experts.
mars (2 ^e année)	Le rapport de la Commission d'experts sur l'évaluation de la mise en œuvre des conventions ratifiées est publié.	Les employeurs, sur la base du rapport de la Commission d'experts, se préparent à la discussion qui aura lieu à la CIT.
juin (2 ^e année)	La Commission de l'application des normes de la CIT examine, sur la base du rapport de la Commission d'experts, certains cas de mise en œuvre des conventions ratifiées.	Les délégués des employeurs à la CIT participent aux séances de la Commission de l'application des normes et donnent leurs points de vue sur les cas examinés.
après juin (2 ^e année)	Les gouvernements sont censés corriger les cas de non-respect des conventions, sur la base des constatations de la Commission d'experts et des conclusions de la Commission de l'application des normes de la CIT.	Les employeurs ont la possibilité de rappeler, s'il y a lieu, à leur gouvernement de remédier aux manquements à l'application des conventions ratifiées, comme indiqué par les conclusions de la Commission d'experts et de la Commission de l'application des normes de la CIT.

- *Rapports ultérieurs périodiques*
Par la suite, pour certaines conventions considérées comme prioritaires (conventions n^{os} 29, 81, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 138, 129, 144, 182), des rapports doivent être fournis tous les deux ans. Pour toutes les autres, à part celles qui ont été mises à l'écart (voir le chapitre VI), des rapports simplifiés sont demandés tous les cinq ans.
- *Rapports ultérieurs non périodiques*
Dans certains cas particuliers, les organes de contrôle peuvent également demander des rapports détaillés en dehors de cette périodicité. Il en est ainsi notamment lorsque l'application d'une convention a fait l'objet de commentaires de la part des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les gouvernements fournissent les informations demandées sur la base des formulaires de rapport approuvés par le Conseil d'administration. Ils doivent non seulement présenter la situation juridique, mais également décrire comment la convention est appliquée dans la pratique, ce qui est somme toute l'objectif final. A ce propos, il convient d'indiquer que d'importantes conclusions sur l'application pratique des instruments de l'OIT en général dans un pays donné, peuvent être tirées des rapports soumis au titre de l'article 22 concernant la convention n^o 81 sur l'inspection du travail (si elle a été ratifiée par le pays considéré).

3. *Effet donné à des conventions ratifiées dans des territoires non métropolitains (art. 35 de la Constitution)*

Les informations demandées en vertu de cette disposition correspondent quant au fond à celles qui sont à fournir au titre de l'article 22. La différence réside dans le fait qu'elles concernent l'application de conventions ratifiées par des Etats Membres pour des pays *non métropolitains dont ils assurent les relations internationales*. Etant donné que beaucoup de pays anciennement colonisés ont accédé à l'indépendance, cette disposition a peu à peu perdu de sa pertinence au cours des dernières décennies.

4. *Etat de la législation et de la pratique concernant les conventions non ratifiées (art. 19, parag. 5(e), 7(a), (b)(iv) de la Constitution) et les recommandations (art. 19, parag. 6(d), 7(a), (b)(v) de la Constitution)*

En dehors de l'obligation qu'ont les Etats Membres de faire rapport sur les *conventions ratifiées*, le Conseil d'administration choisit chaque année une ou plusieurs conventions (ainsi que les recommandations connexes) dont il estime qu'elles présentent alors un intérêt particulier, sur lesquelles les Etats Membres qui *ne les ont pas ratifiées* sont priés de faire rapport sur l'état de leur législation et de leur pratique. S'agissant de la recommandation connexe, cette obligation s'applique à *tous* les Etats Membres. En 2001, par exemple, des rapports ont été demandés sur la

Le contrôle régulier		
<i>L'obligation de faire rapport sur l'état de la législation et de la pratique concernant les conventions et recommandations non ratifiées</i>		
Calendrier	Action de l'OIT/des gouvernements	Participation/action des employeurs
Novembre (1 ^{re} année)/ mars (2 ^e année)	Le Conseil d'administration choisit un groupe de conventions (et les recommandations connexes) sur lesquelles les gouvernements qui ne les ont pas ratifiées sont priés de faire rapport.	Les membres employeurs au sein du Conseil d'administration participent à la discussion sur le choix des conventions et des recommandations devant faire l'objet de rapports.
Septembre (2 ^e année)	Le BIT adresse aux gouvernements une demande de rapports sur les instruments retenus, accompagnée des formulaires de rapport; pour leurs réponses, les gouvernements doivent consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs.	Les employeurs présentent leurs vues et leurs suggestions sur la réponse que devrait envoyer leur gouvernement; ils peuvent aussi adresser directement au BIT leurs commentaires sur les instruments choisis.
Mars (3 ^e année)	Le BIT adresse une lettre aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, les informant, entre autres choses, des obligations de faire rapport incombant à leur gouvernement.	Les employeurs ont la possibilité de rappeler, s'il y a lieu, à leur gouvernement son obligation de faire rapport.
avril (3 ^e année)	Date limite pour les rapports du gouvernement; copie des rapports doit être envoyée aux organisations d'employeurs et de travailleurs.	
Novembre/décembre (3 ^e année)	La Commission d'experts procède à l'«Etude d'ensemble».	Le porte-parole des employeurs au sein de la Commission de l'application des normes participe à une séance spéciale de la Commission d'experts.
Mars (4 ^e année)	L'«Etude d'ensemble» est publiée.	Les employeurs préparent leurs commentaires sur l'«Etude d'ensemble» dont sera saisie la CIT.
Juin (4 ^e année)	La Commission de l'application des normes de la CIT examine l'«Etude d'ensemble».	Les délégués des employeurs à la CIT participent à la discussion de l'«Etude d'ensemble» par la Commission de l'application des normes.

convention (n° 137) et sur la recommandation (n° 145) sur le travail dans les ports, 1973. On attend des gouvernements qu'ils fournissent un rapport sur l'effet qui a été donné, ou qu'il est prévu de donner à ces deux instruments, ainsi que sur les difficultés qui ont empêché ou retardé la ratification de la convention. Pour les recommandations, les gouvernements sont invités à signaler toute modification qu'ils jugent nécessaire pour les mettre en œuvre.

Ces rapports fournissent à l'OIT des informations sur l'état actuel de la mise en œuvre de ces instruments, sur les obstacles qui s'opposent à leur ratification et à leur application, et sur la nécessité d'une assistance, voire d'une révision de l'instrument considéré. Une autre fonction de ces rapports est d'attirer l'attention sur des conventions et recommandations qui n'ont pas été très largement ratifiées ou mises en œuvre, l'objectif étant de les promouvoir et d'éviter qu'elles ne tombent dans l'oubli.

L'article 23, parag. 2, de la Constitution autorise les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs à recevoir copie de toutes les informations et rapports transmis par leur gouvernement au BIT. Afin d'assurer que cette disposition est effectivement observée, les formulaires de rapport demandent aux gouvernements d'indiquer à quelles organisations d'employeurs et de travailleurs ils ont transmis copie de leurs rapports. En outre, les organisations d'employeurs et de travailleurs sont informées directement par le BIT de chacune des obligations de faire rapport incombant à leur gouvernement, des commentaires respectifs des organes de contrôle, des formulaires de rapport etc. (voir à l'annexe 5 ci-après un exemple de lettre du BIT). Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont ainsi la possibilité de rappeler aux gouvernements leurs diverses obligations de faire rapport. On ne saurait trop souligner l'importance cruciale que revêt l'exécution de cette obligation de faire rapport pour l'efficacité du système de contrôle. De plus, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont la possibilité de communiquer leurs vues au BIT soit directement, soit par l'intermédiaire de leur gouvernement. Elles peuvent par exemple, lui adresser à tout moment des commentaires sur la façon dont sont appliquées les conventions ratifiées. Ces commentaires seront dûment pris en considération par les organes de contrôle de l'OIT. Les employeurs et les travailleurs peuvent ainsi constituer, pour le système de contrôle régulier de l'OIT, une source d'informations aussi complète, aussi pertinente et aussi fiable que possible.

Durant les premières années de fonctionnement du Bureau, les rapports demandés aux gouvernements dans le cadre du système de contrôle régulier étaient examinés directement par la Conférence. Avec l'augmentation du nombre des conventions ratifiées et par conséquent du volume des rapports, la Conférence a décidé, en 1926, de créer deux organes spécifiques, à savoir:

- a) *La Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (dite «Commission d'experts»)*

Cette commission a pour tâche essentielle de procéder, en vertu des articles 19, 22 et 35 de la Constitution de l'OIT, à un examen technique préliminaire des rapports des gouvernements afin d'obtenir une évaluation de la conformité aux obli-

gations découlant des règlements de l'OIT et de préparer le terrain pour les discussions qui auront lieu dans le cadre de la Conférence. La Commission d'experts est à l'heure actuelle constituée de 19 experts juristes venant de divers pays du monde et représentant différents systèmes juridiques, économiques, et sociaux. Ils sont nommés par le Conseil d'administration pour des mandats de 3 ans renouvelables. Les critères généraux qui doivent présider à l'action de la commission sont l'indépendance, l'impartialité, et l'objectivité. Elle doit en outre respecter les règles particulières d'interprétation des instruments internationaux (voir la section «*L'interprétation des NIT*» ci-dessous). La Commission fonde également ses conclusions sur des informations complémentaires, telles que les commentaires soumis par les organisations d'employeurs et de travailleurs. La commission se réunit une fois par an, en novembre/décembre. Ses sessions ont lieu à huis clos.

Les évaluations de la commission, sont généralement le fruit d'un consensus. Elles font l'objet d'un rapport soumis d'abord au Conseil d'administration, ensuite à la Conférence. Le *Rapport de la Commission d'experts* est composé de trois parties, la première et la deuxième constituant le premier volume, la partie trois formant le second volume.

- *Première partie: Rapport général (Rapport III, Partie 1 A)*
La première partie attire l'attention sur les questions d'intérêt général, telles que les principes relatifs à l'interprétation ou à l'application des conventions fondamentales, les ratifications et les dénonciations de conventions, les cas de progrès, le respect par les gouvernements de leurs obligations de faire rapport, les informations concernant l'assistance technique, le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs et la collaboration avec d'autres organisations internationales.
- *Deuxième partie: Observations concernant certains pays (Rapport III, Partie 1 A)*
Dans la deuxième partie, la commission évalue la façon dont les Etats Membres se sont acquittés de leurs obligations relatives aux conventions et aux recommandations, en particulier les conventions qu'ils ont ratifiées. Ces évaluations prennent la forme «d'observations» et de «demandes directes»:
 - *Les observations* sont généralement formulées dans les cas graves ou prolongés de non-exécution des obligations relatives aux conventions ratifiées. Comme elles sont aussi utilisées pour exprimer des mises en garde, des demandes d'informations ou de satisfaction, elles n'impliquent pas nécessairement un jugement négatif.
 - *Les demandes directes*, qui ne figurent dans le rapport que sous la forme d'une liste des demandes adressées à l'Etat Membre concerné, ont trait à des questions techniques ou à des demandes d'éclaircissements. Par exemple, une «demande directe» est adressée au gouvernement lorsqu'il n'a pas consulté les organisations d'employeurs et de travailleurs ou s'il n'a pas indiqué à quelles organisations d'employeurs et de travailleurs copie de ses rapports a été envoyée (art. 23. parag. 2 de la Constitution).

Les cas de non-respect font l'objet de rapports tant qu'ils ne sont pas résolus. En revanche, la Commission d'experts peut également «noter avec intérêt» les mesures que les gouvernements ont prises en vue d'assurer une application plus complète des conventions ratifiées ou «exprimer sa satisfaction» lorsque les modifications nécessaires ont été apportées. Une liste de ces cas de progrès est incluse dans un chapitre particulier de la première partie du Rapport.

- *Troisième partie: Etude d'ensemble (Rapport III, Partie 1 B)*

La troisième partie présente l'ensemble des informations recueillies sur l'état de la législation et de la pratique relatives à certaines conventions et recommandations et sur lesquelles des rapports ont été soumis par les gouvernements aux termes des articles 19, 22 et 35 de la Constitution.

- b) *La Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence (dite «Commission de l'application des normes»)*

Depuis 1927, la Conférence a délégué ses fonctions de contrôle à l'une de ses Commissions permanentes, la Commission de l'application des normes. Tout comme la Conférence, cette commission est un organe tripartite où sont représentés les employeurs, les travailleurs et les gouvernements. Le travail de la commission (voir art. 7 du Règlement de la Conférence) consiste à examiner les mesures adoptées par les Etats Membres pour s'acquitter de leurs obligations relatives aux NIT, en particulier les conventions ratifiées (art. 22 et 35 de la Constitution). La Commission de l'application des normes prend comme point de départ pour son évaluation le *Rapport de la Commission d'experts* et des informations complémentaires liées aux NIT. Pour exercer son mandat de façon convaincante et efficace, il est indispensable, du point de vue des employeurs, que la commission, tout comme, la Commission d'experts, adhère aux principes d'objectivité et d'impartialité, et respecte les règles en vigueur en matière d'interprétation. Les activités de la Commission de l'application des normes se déroulent de la façon suivante:

- *Discussion générale*

Cette partie de la discussion est l'occasion pour la commission de discuter des questions de principe ou d'intérêt général se rapportant aux NIT, notamment celles qui sont traitées dans la première partie (Rapport général) et dans la troisième partie (Etude d'ensemble) du *Rapport de la Commission d'experts*.

- *Examen de cas individuels*

La Commission examine ensuite un certain nombre de cas sélectionnés, qui ont fait l'objet d'«observations» dans la partie II du *Rapport de la Commission d'experts*. Les gouvernements sont invités à répondre aux «observations» oralement ou par écrit, de façon à ce que la Commission puisse actualiser son évaluation du problème. Les gouvernements peuvent compléter les informations fournies préalablement, attirer l'attention sur des difficultés particulières

ou indiquer les mesures qu'ils ont adoptées ou qu'ils ont l'intention d'adopter. D'autres membres de la commission peuvent formuler des commentaires sur les déclarations des gouvernements et suggérer d'éventuelles solutions, y compris sous la forme d'une assistance technique de l'OIT (voir le chapitre VIII).

Le *Rapport de la Commission de l'application des normes* est présenté en séance plénière de la Conférence et il est ensuite intégré au «Compte rendu des travaux» de la Conférence. Il reflète l'essentiel des discussions et des conclusions de la commission et fait le point de l'application des NIT et des problèmes rencontrés. Le rapport comprend également des «paragraphe spéciaux» qui (généralement) énumèrent les pays qui persistent à ignorer leurs obligations relatives aux NIT, l'objectif étant de déclencher ou accentuer une pression publique dans l'espoir de remédier à la situation.

Les membres employeurs de la Commission de l'application des normes disposent du même nombre de voix que les membres gouvernementaux et travailleurs. Ils peuvent attirer l'attention de la commission sur toutes les questions qu'ils estiment mériter considération. L'engagement actif des membres employeurs est indispensable d'autant que l'évaluation des cas soumis à la commission a souvent des répercussions importantes pour la compréhension et l'interprétation des NIT.

Bien que la plupart du temps, les membres employeurs de la Commission de l'application des normes souscrivent aux constatations de la Commission d'experts et fondent leurs conclusions sur celles-ci, dans certains cas, ils se sont déclarés en désaccord avec elle. Il en est ainsi, par exemple, de l'interprétation, par la Commission d'experts, de la convention n° 87 concernant le «droit de grève» (voir ci dessous «L'interprétation des conventions et recommandations»).

Cette disparité entre les interprétations des deux commissions a abouti à une discussion sur les mandats de ces deux organes de contrôle régulier et sur leurs rapports réciproques. A l'origine, la Commission d'experts soutenait le point de vue selon lequel, «dans la mesure où ses vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de Justice, elles doivent être réputées valables et communément admises (Rapport de la Commission d'experts, CIT, 1990, parag. 7). Les membres employeurs de la Commission de l'application des normes, appuyés par plusieurs gouvernements, se sont opposés à cette déclaration qui, de leur point de vue, ne cadrerait pas avec la fonction technique et d'assistance de la Commission d'experts. Lorsque la Commission d'experts a été créée par la Conférence de 1926, il avait été convenu «qu'elle ne devrait pas assumer des fonctions d'ordre judiciaire et qu'elle ne serait pas compétente pour donner des interprétations des dispositions des conventions, ni pour se prononcer en faveur d'une interprétation plutôt que d'une autre» (CIT, 8^e session, Compte rendu des travaux, Annexe V, p. 405). La répartition des rôles entre la Commission d'experts et la Commission de l'application des normes a été réaffirmée par le Conseil d'administration en 1947 («il a été reconnu dès le départ que l'examen technique des rapports annuels effectué par les experts est un préliminaire indispensable à toute étude générale de l'appli-

cation conduite par la Conférence, dans le cadre de sa Commission de l'application des conventions», Procès verbal de la 103^e session du Conseil d'administration, décembre 1947, p. 180) et par la Commission d'experts elle-même («ses objectifs et principes de base sont demeurés cependant pour l'essentiel les mêmes...», Rapport de la Commission d'experts, CIT, 63^e session, 1977, parag. 29). En outre, les employeurs ont fait valoir qu'en vertu de l'article 7 du Règlement de la Conférence, la fonction d'évaluation de la Commission de l'application des normes ne peut faire l'objet de limitations. C'est pourquoi les avis de la Commission d'experts ne sauraient prévaloir sur des avis divergents avancés par la Commission de l'application des normes.

A propos de cette intervention, la Commission d'experts, dans un rapport ultérieur, a admis que les membres employeurs de la Commission de l'application des normes avaient «le droit de s'écarter» des points de vue de la Commission d'experts (Rapport de la Commission d'experts, Conférence internationale du travail, 1991, parag. 12). Les employeurs ont conclu que, s'ils avaient ce droit, les autres membres de la commission et, a fortiori, la commission dans son ensemble, devaient nécessairement l'avoir également. Ils ont donc considéré la déclaration de la Commission d'experts comme confirmant leur propre point de vue selon lequel la Commission de l'application des normes de la Conférence a un mandat *global* quant à l'évaluation des cas dont elle est saisie, ce qui inclut les évaluations juridiques.

De l'avis des employeurs, un respect mutuel et une saine coopération entre les deux organes de contrôle requièrent non seulement que la Commission de l'application des normes prenne en compte les points de vue de la Commission d'experts dans son évaluation des cas, mais exigent également que la Commission d'experts, lorsqu'elle interprète la portée et le contenu des conventions, prenne en considération les points de vue exprimés par la Commission de l'application des normes. Ces dernières années, des mesures ont été prises pour renforcer la coopération et la cohérence entre ces deux organes de contrôle. Le Président de la Commission d'experts participe en qualité d'observateur à la discussion générale de la Commission de l'application des normes, et les Vice-présidents employeurs et travailleurs de la Commission de l'application des normes prennent part à une séance spéciale de la Commission d'experts.

Les procédures spéciales

Le contrôle régulier des conventions ratifiées décrit ci-dessus est complété par deux procédures de contrôle spéciales. Par rapport au contrôle régulier qui est de nature plutôt «promotionnelle, ces procédures spéciales revêtent un caractère «contentieux». Elles permettent aussi d'examiner plus en détail les allégations de non-respect des conventions ratifiées

1. Réclamations pour non-exécution de conventions ratifiées (art. 24 et 25 de la Constitution)

Cette procédure permet à toute organisation professionnelle de travailleurs ou d'employeurs d'adresser au BIT une réclamation alléguant qu'un Etat Membre n'a pas assuré de manière satisfaisante l'exécution d'une convention ratifiée. Si la réclamation est jugée recevable, le Conseil d'administration peut charger une Commission tripartite d'examiner la matière et de présenter ses conclusions et ses recommandations. Le Conseil d'Administration peut alors inviter le gouvernement mis en cause à participer à l'examen de la matière et à donner ses vues sur le cas. Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause ou si une déclaration reçue n'est pas satisfaisante, le Conseil peut décider de rendre publique la réclamation et, le cas échéant, la déclaration du gouvernement.

Ces dernières années, le nombre des réclamations adressées par les organisations de travailleurs n'a cessé d'augmenter, créant une charge de travail accrue pour le secrétariat de l'OIT et pour le Conseil d'Administration. Les moyens d'alléger cette procédure sont à l'étude.

2. Plaintes pour inexécution de conventions ratifiées (art. 26 et suiv. de la Constitution)

Dans le cadre de ces procédures spéciales, chacun des Etats Membres peut déposer une plainte contre un autre Etat Membre, s'il estime que ce dernier n'assure pas de manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre ont ratifiée. La même procédure peut aussi être engagée, soit d'office par le Conseil d'administration, soit par tout délégué à la Conférence. A l'instar de la procédure engagée aux termes de l'article 24, le Conseil peut alors inviter le gouvernement mis en cause à participer à l'examen du cas et à donner son point de vue sur la plainte. Si aucune réponse n'est reçue dans un délai raisonnable ou si la réponse reçue n'est pas satisfaisante, le Conseil peut former une Commission d'enquête, qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de formuler des recommandations à ce sujet. Si l'un ou l'autre des gouvernements intéressés n'accepte pas ces recommandations, il peut saisir la Cour internationale de Justice (CIJ). Si le gouvernement intéressé n'exécute pas les recommandations de la Commission

d'enquête ou de la CIJ, le Conseil d'administration peut renvoyer le cas à la Conférence qui décidera de la suite à lui donner.

Par rapport à la procédure de réclamation prévue par l'article 24, cette procédure spéciale n'a été que rarement utilisée. Pourtant, les plaintes relevant de l'article 26 peuvent avoir un impact important dans la mesure où elles peuvent servir à mobiliser l'opinion publique internationale. Ce fut le cas notamment de la plainte déposée en 1996 contre le Myanmar pour non-respect de la convention n° 29 sur le travail forcé. Une Commission d'enquête créée en 1998 a établi que l'on relevait toujours dans ce pays des violations «nombreuses et systématiques» de cette convention. Constatant la persistance du non-respect de ses obligations par le gouvernement, la Conférence a, lors de sa session de juin 2000, adopté pour la première fois des mesures au titre de l'article 33 de la Constitution. Cet article 33 autorise la Conférence à prendre «telle mesure qui lui paraîtra opportune» pour assurer l'exécution des recommandations d'une Commission d'enquête.

L'interprétation des conventions et des recommandations

L'interprétation de la portée et de la signification des conventions et des recommandations fait partie intégrante de l'évaluation juridique à effectuer aussi bien au stade de l'application que du contrôle de l'application des NIT. A cet égard, la Constitution de l'OIT (art. 37, parag. 1) déclare clairement que le seul organe compétent pour donner des interprétations des conventions *qui fassent autorité* est la Cour internationale de Justice (CIJ). Jusqu'à présent, toutefois, il n'a jamais été fait appel à la CIJ dans ce contexte; seule une requête a été déposée en 1932 auprès de l'organe qui l'a précédée.

On trouve des interprétations et des explications des NIT *ne faisant pas autorité* dans les rapports de la Commission d'experts et de la Commission de l'application des normes. En outre, lorsqu'il en est prié, le BIT émet des *avis officiels* sur la signification des NIT qui, lorsqu'ils présentent un intérêt général, sont publiés au *Bulletin officiel* sous la forme d'un «mémoire du Bureau international du travail». Néanmoins, il convient de souligner une fois de plus que ni les organes de contrôle, ni le secrétariat de l'OIT n'ont compétence pour donner une interprétation des conventions faisant autorité et ayant force exécutoire.

L'interprétation des NIT, est soumise aux règles constitutionnelles de l'OIT. Par exemple, il découle de l'art. 19, parag. 3, de la Constitution que les dispositions des conventions de l'OIT doivent être interprétées de manière uniforme. Il n'est pas possible par conséquent de donner des interprétations différentes selon les pays, comme par exemple d'interpréter les exigences d'une convention de façon moins rigoureuse pour les pays en développement que pour les pays industrialisés.

Faute d'autres règles d'interprétation de l'OIT, les employeurs au sein de la Commission de l'application des normes ont toujours fait valoir que les interpré-

tations et explications données par les organes de contrôle de l'OIT devaient être conformes aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des Traités. Cette convention «*s'applique à... tout traité adopté au sein d'une organisation internationale...*» (art. 5 de la Convention de Vienne). La Commission d'experts a explicitement confirmé l'applicabilité de la Convention de Vienne dans son étude d'ensemble de 1990 (voir parag. 244, note 13) de la convention n° 147 sur la marine marchande (normes minima). Puisque la Convention de Vienne reflète le droit international coutumier commun, ses règles sont applicables aux conventions de l'OIT qui sont entrées en vigueur avant même qu'elle ne devienne elle-même applicable en 1980 (art. 4 de la Convention de Vienne). Aux termes de son article 31, parag. 1, tout «*traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but*». Par contexte on doit entendre *tout accord ou tout instrument adopté à l'occasion de la conclusion du traité* (art. 31, parag. 2). Outre ce contexte, il devra être tenu compte de *tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité* et de *toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties* (art. 31, parag. 3). Comme moyen supplémentaire d'interprétation, il est également possible d'avoir recours aux *travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu* (art. 32).

A part la Convention de Vienne, d'autres règles du droit international coutumier doivent aussi être observées, notamment le principe *in dubio mitius* selon lequel, au cas où il y aurait plusieurs interprétations possibles, c'est celle qui a la moindre portée qui doit être appliquée à l'Etat Membre lié par le traité.

Ce ne sont pas là de simples considérations théoriques car elles peuvent avoir des conséquences très concrètes. C'est ainsi, par exemple que l'interprétation donnée par la Commission d'experts sur les conventions n°s 87 et 98 en ce qui concerne le «droit de grève» a, pendant de nombreuses années, donné lieu à controverse (voir l'encadré ci-dessous).

S'agissant de la convention n° 87, les employeurs ont aussi exprimé leur désaccord avec la Commission d'experts à propos de son interprétation de la liberté syndicale pour ce qui concerne les clauses dites «de sécurité syndicale». La Commission d'experts a estimé que ces clauses, qui visent à rendre obligatoire l'affiliation syndicale ou le versement de contributions syndicales, sont compatibles avec la convention n° 87 lorsqu'elles sont le résultat de négociations librement consenties et non pas imposées par la loi (voir l'étude d'ensemble, CIT, 81^e session, 1994, parags. 102 et, 103). Les employeurs estiment pour leur part que les clauses de sécurité syndicale constituent d'une manière générale une atteinte à la liberté de chacun de ne pas adhérer à un syndicat, liberté qui, à leur avis, est une part logique et inaliénable de la liberté syndicale. Ils font valoir que pour le travailleur pris individuellement peu importe que la pression exercée pour qu'il adhère à un syndicat résulte d'une convention collective ou d'une loi.

Un autre désaccord sur l'interprétation des conventions s'est élevé à propos du point de vue défendu par la Commission d'experts selon lequel des Etats Membres

«Le droit de grève»

Le point de vue des membres employeurs de la Commission de l'application des normes

Pendant de nombreuses années, les membres employeurs de la Commission de l'application des normes ont exprimé leur désaccord avec le point de vue de la Commission d'experts qui jugeait qu'un «droit de faire grève» découlait des conventions n^{os} 87 et 98 et, considérait en outre que l'on pouvait tirer de ces instruments l'origine d'un tel «droit». Avec l'appui d'un certain nombre de gouvernements, les employeurs n'ont cessé de soutenir que l'interprétation très large donnée par la Commission d'experts sur ce point n'était pas conforme aux règles de la Convention de Vienne (art. 31 et 32). En premier lieu, les employeurs ont fait valoir que le *texte* des conventions n^{os} 87 et 98 de l'OIT ne contenait aucune référence à la «grève» ni à un «droit de grève». (Le terme de «grève» ne figure que dans deux instruments de l'OIT, à savoir la convention n^o 105 et la recommandation n^o 92 et celle-ci mentionne en outre les «lock-out». Toutefois, ces deux instruments ne prévoient pas de «droit de grève» et ne réglementent pas l'exercice de ce droit. Ils établissent simplement des règles relatives aux conséquences juridiques qui pourraient être liées à une grève ou un lock-out ou en découler). De plus, il n'y a eu aucun *accord ultérieur ni aucune pratique ultérieure relative à l'application des conventions par lesquels serait établi l'accord des parties sur une interprétation* concernant un «droit de grève». Enfin, les *travaux préparatoires* et les *circonstances ayant présidé à la conclusion* des conventions nos. 87 et 98 ont clairement prouvé l'intention de la Conférence d'exclure la question de la «grève» de l'action normative. S'agissant de la convention n^o 87, cette intention se dégagait déjà du rapport préparatoire (voir Rapport VII, CIT, 31^e session, 1948, p. 92: «Plusieurs gouvernements,..., ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève. Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de ne pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale»), de sorte qu'aucune proposition concernant un «droit de grève» n'a été formulée durant les débats de la Conférence. Lors de l'adoption de la convention n^o 98, deux amendements visant à inclure une garantie du «droit de grève» ont été proposés, puis rejetés (voir *Compte rendu des travaux*, 32^e session de la CIT, 1949, annexe VII, pp. 464-466: «Le Président décide que cet amendement n'est pas recevable, étant donné que la question du droit de grève n'est pas couverte par le texte proposé...». «Un amendement... se rapportant à la garantie du droit de grève... a été déclaré irrecevable pour les raisons déjà signalées précédemment au sujet de l'amendement antérieur...»). Par conséquent, lorsque la Commission d'experts tire de ces conventions l'origine d'un «droit de grève», elle élabore de nouvelles normes au lieu de contrôler l'application des instruments existants. Les employeurs admettent qu'il existe bien un «droit de grève» et un «droit de lock-out» dans de nombreux pays et que ces droits peuvent même être reconnus dans le cadre du droit international coutumier. Cependant, l'évaluation de la Commission d'experts ne peut se fonder que sur des conventions ratifiées de l'OIT. Comme il n'existe pas de conventions de l'OIT réglementant le «droit de grève», il faudrait d'abord en créer une. Or, l'organe compétent à cet effet est la Conférence.

Par ailleurs, les employeurs ont fait valoir que l'interprétation du «droit de grève» donnée par la Commission d'experts n'était pas équilibrée car elle avait

graduellement étendu au maximum la notion de «droit de grève» sans tenir suffisamment compte des droits et des libertés légitimes des employeurs et des autres parties. Bien que des grèves visent surtout les employeurs, leurs effets dommageables inévitables et parfois calculés sont de plus en plus souvent et de plus en plus fortement ressentis par les tiers et par le public en général. Par exemple, la stricte interprétation par la Commission d'experts de la notion de services essentiels et sa large acceptation des grèves politiques et de solidarité ignorent de façon générale ces effets. Son approche «taille unique» ne prend pas en compte les divers contextes juridiques et les différents stades de développement économique et industriel. Même si certains éléments de sa conception du «droit de grève» existent bien dans certains Etats Membres, ils vont généralement au-delà du droit et de la pratique de la plupart des pays démocratiques et sont donc politiquement inopportuns.

Les employeurs ont l'impression que ces dernières années, en réponse à leur argumentation, la Commission d'experts a commencé à adopter une approche plus nuancée en ce sens qu'elle a concentré son attention sur des cas où il n'existait pas de «droit de grève» ou encore, en raison de diverses limitations, où ce droit était virtuellement inexistant.

devraient prévoir des «sanctions» comme moyen de mettre à exécution les conventions ratifiées, et cela indépendamment de ce que prévoient les conventions elles-mêmes à ce sujet (Rapport de la Commission d'experts, CIT, 82^e session, 1995, parag. 116). Les employeurs soutenaient pour leur part que lorsqu'une convention ne dit rien sur d'éventuelles «sanctions» – ce qui est le cas de la plupart d'entre elles – c'est à l'Etat Membre qui l'a ratifiée qu'il incombe de choisir le moyen qu'il estime approprié de la faire appliquer. L'article 19, parag. 5 (d) de la Constitution de l'OIT établit clairement la liberté pour les Etats Membres de «prendre telles mesures nécessaires pour rendre effectives les dispositions» d'une convention ratifiée, et n'exige pas qu'il prenne des mesures particulières. Les employeurs ont eu la satisfaction de constater qu'en 1998, la Commission d'experts avait abandonné son interprétation contestable sur les «sanctions» (Rapport de la Commission d'experts, CIT, 86^e session, 1998, parag. 186).

Il n'en reste pas moins que les employeurs, ainsi qu'un certain nombre de gouvernements, estiment que la Commission d'experts, en créant par des interprétations extensives de «nouvelles obligations» de ce type, tend à estomper la différence entre le contrôle de l'application du droit et la création du droit. Ce faisant, non seulement elle affaiblit l'autorité de ses conclusions mais elle crée aussi une incertitude quant aux obligations à venir et décourage la ratification et la mise à exécution des conventions de l'OIT.

Les employeurs ont toujours souligné que leurs critiques des interprétations de la Commission d'experts ne visaient qu'à renforcer le système de contrôle. Dans un but de transparence, ils ont suggéré que la Commission d'experts éclaire et explicite toute nouvelle interprétation dans la partie générale de son rapport, ainsi que dans ses observations et ses études d'ensemble, afin de les rendre plus aisées à comprendre.

Mis à part ces critiques et ces propositions, les employeurs au sein de la Commission de l'application des normes ont à maintes reprises manifesté leur appui et exprimé leur satisfaction devant la qualité généralement élevée des travaux de la Commission d'experts.

Pour plus de précisions, voir:

- BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et de recommandations*, Rév. 2 (Genève, 1998).
- BIT: *Droit syndical de l'OIT: normes et procédures* (Genève, 1995).
- BIT: *Le droit de grève, Rapport de la commission de l'application des normes, CIT, 81^e session, Compte rendu des travaux, Compte rendu provisoire n°25, parag. 115 et suiv...* (Genève, 1994) (voir des extraits à l'annexe 9 ci-après).

VI. Comment actualiser les NIT

Remarques générales

Avec un corpus de plus de 370 NIT adoptées sur une période de plus de 80 ans, un travail de modernisation de ces normes s'avère de plus en plus nécessaire. Conscient de ce fait, le Conseil d'administration a plusieurs fois passé en revue les normes existantes et déterminé celles qui nécessitaient une mise à jour: un groupe de travail créé en 1995 au sein du Conseil a formulé d'importantes recommandations à cet égard. Il a notamment conclu que, sur 184 conventions existantes, seules 70 environ étaient à jour (voir le Tableau synoptique reproduit à l'annexe 2). Bien qu'un bon nombre de conventions et de recommandations aient été remplacées ou révisées au fil du temps, il est néanmoins surprenant qu'avant 1997, aucune procédure n'existât pour l'abrogation et le retrait de conventions et recommandations.

De l'avis des employeurs, un processus permanent d'actualisation est indispensable si l'on veut que les normes internationales du travail répondent aux exigences de l'époque et donnent des lignes directrices généralement acceptées. Le débat sur la réforme qui est en cours devrait déboucher sur un certain nombre d'améliorations à cet égard (voir chapitre IX).

Les méthodes applicables en la matière dépendent de l'ampleur des modifications nécessaires. Lorsqu'il s'agit d'apporter des changements mineurs à certaines dispositions, il peut suffire d'introduire une nouvelle interprétation ou d'abandonner une interprétation en vigueur. Si le changement est de plus grande envergure, la solution peut être de procéder à une révision (partielle), notamment par l'adoption d'un protocole additionnel. Enfin, si l'on considère que l'ensemble de l'instrument a perdu son utilité, l'abrogation, le retrait ou la mise à l'écart sont des alternatives appropriées.

La révision des NIT

La principale méthode d'actualisation des normes est la révision. Les grands *indicateurs* de la nécessité de réviser un instrument sont les rapports des gouvernements qui constituent la base des «Etudes d'ensemble», les conclusions des groupes de travail du Conseil d'administration chargés d'examiner les normes en vigueur, et les dénonciations «pures» de conventions (voir ci-après «La dénonciation des conventions»).

Les *procédures* de révision les plus importantes sont les suivantes:

- *Révision d'une convention:*

La pratique normale en matière de révision des conventions consiste à adopter une nouvelle convention reprenant celles des idées de l'instrument antérieur qui semblent encore valables. Dans ce cas, on applique en général la procédure de double discussion, mais l'on peut également s'en tenir à la procédure de simple discussion en liaison avec des réunions préparatoires. Ce fut le cas par exemple de la discussion générale qui a eu lieu à la Conférence de 1996 à propos de la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, qui fut révisée par la Conférence l'année suivante. Il existe aussi une procédure de révision spécifique pour les conventions (art. 44 du Règlement de la Conférence), qui consiste à amender le texte originel. Toutefois, elle n'a plus été utilisée depuis plusieurs années. De plus, si l'objectif de la révision est de compléter une convention antérieure plutôt que de modifier son texte ou de la remplacer, une autre possibilité est d'adopter un protocole (ratifiable). Ici encore, la procédure de simple discussion peut être appliquée.

- *Révision d'une recommandation:*

L'article 45 du Règlement de la Conférence prévoit une procédure de révision spécifique pour les recommandations. Dans la pratique toutefois, la Conférence a eu tendance à remplacer les recommandations plutôt qu'à utiliser cette procédure.

Il existe d'importantes *différences d'ordre juridique* entre la révision d'une convention et celle d'une recommandation:

- Dans le cas de la révision d'une *convention*, les articles finals types des conventions de l'OIT (à partir de la convention n° 27) prévoient ce qui suit:
 - A dater de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, l'instrument antérieur cesse d'être ouvert à de nouvelles ratifications.
 - La ratification de la nouvelle convention révisée par un Etat Membre entraîne automatiquement la dénonciation de la convention antérieure (voir ci-après «La dénonciation des conventions»);
 - La convention antérieure demeure en vigueur, en son état, pour les Etats Membres qui l'ont ratifiée, mais qui n'ont pas ratifié la nouvelle convention portant révision.
- Dans le cas de la révision d'une *recommandation*, étant donné que ces instruments n'ont pas la force exécutoire des conventions, la recommandation nouvelle ou modifiée remplace immédiatement l'ancienne.

Les employeurs au sein du Conseil d'administration ont affirmé à maintes reprises que, à leur avis, la révision de conventions antérieures devrait passer avant l'adoption de conventions sur de nouvelles questions. Vu le peu de succès de nombreuses conventions antérieures, toute révision devrait, à leur avis, viser principalement à éliminer les rigidités inutiles qui empêchent qu'elles soient plus largement ratifiées et appliquées. Il convient, dans ce contexte, d'user plus systématiquement

des formules permettant une certaine flexibilité (voir le chapitre III). Le fait que certaines conventions portant révision aient fait l'objet, même après de longues années, de moins de ratifications que les instruments antérieurs montre bien combien cela est nécessaire.

Les employeurs estiment que les normes qui prévoient une certaine souplesse restent valables plus longtemps et nécessitent donc moins souvent de révision. L'un des grands objectifs à prendre en considération lorsque l'on envisage de nouvelles conventions devrait donc être d'élaborer des instruments «durables» qui n'auront pas besoin d'être révisés avant longtemps.

Abrogation, retrait et mise à l'écart des NIT

L'abrogation, le retrait et la mise à l'écart sont les moyens utilisés pour rénover le corpus des normes internationales du travail en éliminant les instruments dépassés et obsolètes *qui ont déjà été remplacés ou qu'il n'est pas envisagé de remplacer*:

- La possibilité d'*abroger* une convention n'a été introduite par la Conférence qu'en 1997 par un amendement à la Constitution (futur art. 19, parag. 9 de la Constitution; cet amendement n'étant pas encore en vigueur – voir l'*encadré ci-dessous* – la procédure qu'il prévoit ne peut pas encore être utilisée). Selon cet amendement, la Conférence sera habilitée à abroger, à la majorité des deux tiers des délégués présents, toute convention en vigueur s'il apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation. Avant d'envisager de demander à la Conférence l'abrogation d'une convention donnée, le Conseil d'administration devra, dans toute la mesure du possible, parvenir à un consensus sur la question, ou, si un tel consensus ne peut être atteint, prendre une décision à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres (art. 12 bis, parag. 2, du Règlement du Conseil).
- Le *retrait* concerne les conventions obsolètes qui ne sont jamais entrées en vigueur ou qui ne sont plus en vigueur en raison de dénonciations, ou les recommandations périmées (art. 11 et 45bis du Règlement de la Conférence). La règle ci-dessus concernant la décision d'abrogation du Conseil d'administration est également applicable aux retraits. Pour la première fois, en 2000, la Conférence a décidé le retrait de cinq conventions datant des années 1930; en 2002, la Conférence a voté le retrait de 20 recommandations.
- La *mise à l'écart* des conventions signifie que leur ratification n'est plus encouragée et que leur publication dans des documents, études et articles de recherche du Bureau sera modifiée. Cela signifie aussi que des rapports détaillés sur l'application de ces conventions ne seront plus demandés régulièrement. Toutefois, la mise à l'écart d'une convention n'a aucun effet sur le statut de cet

**Etat des ratifications concernant l'amendement constitutionnel
relatif à l'abrogation des conventions**

- Aux termes de l'article 36 de la Constitution de l'OIT, un amendement à la Constitution entre en vigueur lorsqu'il a été accepté ou ratifié par «les deux tiers des Membres de l'Organisation comprenant cinq des dix Membres représentés au Conseil d'administration en qualité de membres ayant l'importance industrielle la plus considérable...».
- En juillet 2001, l'amendement à la Constitution concernant l'abrogation des conventions avait été ratifié par 65 des 117 Etats Membres requis et par cinq des cinq Etats Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable (pour des chiffres actualisés, voir le site Web de l'OIT: www.ilo.org (Plan du site/Services juridiques).

instrument dans le système juridique des Etats Membres qui l'ont ratifiée, et elle n'élimine pas non plus l'obligation qu'ont ces Etats de la mettre en application. Les conventions mises à l'écart peuvent donc toujours faire l'objet d'un examen dans le cadre du système de contrôle régulier de l'OIT, ainsi que de plaintes ou réclamations dans le cadre des procédures spéciales de contrôle.

Les employeurs ont accueilli favorablement ces nouvelles procédures d'abrogation et de retrait qu'ils considèrent comme d'importants compléments aux méthodes d'actualisation des normes déjà en vigueur. Ils ont exprimé l'espoir que l'amendement à la Constitution concernant l'abrogation reçoive bientôt le nombre de ratifications nécessaires pour entrer en vigueur et *être mis en pratique*. Ils espèrent également que l'exigence d'une majorité des quatre cinquièmes pour que la Conseil d'administration puisse décider d'inscrire une abrogation ou un retrait à l'ordre du jour de la Conférence ne fera pas obstacle à l'utilisation de cette procédure. Il convient de noter que cette majorité n'est pas exigée pour l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence des sujets pouvant faire l'objet d'une action normative.

Les employeurs considèrent qu'en attendant que l'amendement à la Constitution concernant l'abrogation entre en vigueur, il conviendrait d'exploiter davantage les possibilités de mise à l'écart de conventions obsolètes. La ratification de conventions mises à l'écart devrait être activement découragée par le Bureau et le contrôle de l'application de tels instruments devrait être évité dans la mesure du possible.

La dénonciation des conventions

La question de l'actualisation des conventions se pose aux Etats Membres de l'OIT qui entendent rester à jour quant à leurs obligations au titre des conventions ratifiées. La dénonciation est un bon moyen pour un gouvernement de mettre fin aux obligations qui lui incombent dans le cadre de conventions dont il estime qu'elles sont dépassées ou ne correspondent plus aux besoins du pays. Juridiquement, il s'agit du pendant négatif de la ratification d'une convention. Il existe deux formes de dénonciation:

- *Les dénonciations liées à la ratification d'une convention portant révision:* Les articles finals types, à compter de la convention n° 27, prévoient d'ordinaire qu'une convention ratifiée est «automatiquement» dénoncée lorsqu'une convention portant révision (et qui est entrée en vigueur) est ratifiée. Dès que la ratification de la nouvelle convention portant révision devient effective, les engagements découlant de l'instrument originel prennent fin. C'est là le cas de dénonciation le plus fréquent.
- *Les dénonciations «pures»:* En l'absence d'une nouvelle convention portant révision, ou s'il n'est pas prévu de ratifier une convention portant révision, une dénonciation «pure et simple» est aussi possible. Toutefois, pour ces dénonciations «pures» la plupart des conventions contiennent une disposition qui impose des intervalles de une année à l'expiration d'une période de dix ans à partir de l'entrée en vigueur de la convention. Une dénonciation «pure et simple» prend effet une année après son enregistrement auprès du Directeur général du BIT.

La convention n° 144 prévoit en son article 5, parag. 1(e) l'obligation pour les gouvernements de consulter les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs sur toutes les propositions relatives à la dénonciation des conventions ratifiées (voir aussi le parag. 5(f) de la recommandation n° 152). De telles consultations sont obligatoires pour les pays qui ont ratifié la convention n° 144.

Les dénonciations de conventions de l'OIT

- En juillet 2001, 582 dénonciations de conventions de l'OIT avaient été enregistrées.
- Sur ces 582 dénonciations, 102 n'étaient pas accompagnées de la ratification d'une convention portant révision.
- L'instrument ayant fait l'objet du plus grand nombre (15) de dénonciations non accompagnées de la ratification d'une convention portant révision est la convention n° 89 sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948.

En outre, le Conseil d'administration du BIT a posé le principe général selon lequel, si la dénonciation est envisagée, il convient que le gouvernement consulte pleinement les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les problèmes rencontrés et les mesures à prendre pour les résoudre. Les employeurs sont aussi habilités à proposer à leur gouvernement la dénonciation d'une convention ratifiée lorsqu'ils estiment qu'elle ne répond plus aux besoins du pays ou à ceux des employeurs de ce pays.

S'il est généralement souhaitable que les dénonciations de conventions de l'OIT soient accompagnées par la ratification d'une convention portant révision (*voir l'encadré ci-dessus*), ces dénonciations «pures» ne doivent pas être considérées comme nécessairement négatives:

- Il peut y avoir de bonnes raisons de dénoncer une convention obsolète sans ratifier la convention portant révision. Par exemple, lorsqu'un pays n'est pas en mesure de mettre en application immédiatement toutes les dispositions du nouvel instrument.
- Lorsqu'il n'existe pas (encore) de convention portant révision de la convention dénoncée, le fait que plusieurs pays décident conjointement de dénoncer une convention peut être une indication de la nécessité de réviser cet instrument et contribue donc à ce que l'ensemble du corpus des NIT reste adapté et pertinent. On peut citer par exemple le cas de la dénonciation par plusieurs gouvernements de la convention n° 89 sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948 qui a abouti à l'adoption, en 1990, d'un Protocole portant révision partielle de la convention et de la convention n° 171 sur le travail de nuit, 1990. Si l'on veut que cet «indicateur» fonctionne encore mieux, il serait souhaitable de modifier les restrictions qui limitent actuellement les dénonciations.

Pour plus de précisions, voir:

- BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*. Rév. 2 (Genève, 1998).
- BIT: *Note d'information sur l'état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes*, GB.LILS/WP/PRS/ (Genève, présentée chaque année au Conseil d'administration à ses sessions de mars et de novembre).
- BIT: *Examen des méthodes de révision: discussion préliminaire* GB.276/LILS/WP/PRS/2 (Genève, 1999).

VII. Autres activités normatives

Remarques générales

A côté des normes internationales du travail, d'autres activités normatives de l'OIT ont une influence croissante sur la politique, la législation et la pratique des Etats Membres dans le domaine social et du travail. Il s'agit notamment:

- de l'adoption de recueils de directives pratiques et de directives techniques;
- de l'adoption de résolutions et de conclusions;
- de l'adoption de déclarations et leur suivi;
- de la procédure spéciale du Conseil d'administration sur la liberté syndicale.

Les recueils de directives pratiques publiés par le BIT ainsi que *ses directives techniques* sont adoptés par des réunions d'experts. Il s'agit d'instruments non contraignants qui traitent de façon approfondie certaines questions concernant la vie au travail, en particulier les questions de santé et de sécurité au travail. A la différence des NIT, ils s'adressent directement à un public plus étendu et notamment aux autorités nationales compétentes, aux dirigeants d'entreprise et aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Il ne font pas l'objet d'un suivi particulier mais le BIT peut, sur demande, fournir une assistance technique pour faciliter leur mise en application. Ainsi, des *Recueils de directives pratiques* – à ne pas confondre avec les codes de conduite au niveau des entreprises ou des branches de l'industrie (voir à leur propos le chapitre X) – ont été élaborés, par exemple, pour l'utilisation de produits chimiques au travail (1992), la prévention des accidents à bord des navires en mer et dans les ports (1993), l'enregistrement et les déclarations des accidents du travail et des maladies professionnelles (1994), la prise en charge des questions d'alcoolisme et de toxicomanie au travail (1995), la protection des données personnelles des travailleurs (1996) ou la sécurité dans l'isolation des laines isolantes en fibres vitreuses (2000). Des *directives techniques* ont été adoptées, par exemple, en ce qui concerne la surveillance de la santé des travailleurs (1997) et les systèmes de gestion de la santé et de la sécurité au travail (2001). Les employeurs estiment que ces recueils de directives pratiques et ces directives techniques complètent utilement l'ensemble des activités normatives de l'OIT, dans la mesure où, de façon souple et orientée vers la pratique, ils offrent aux employeurs des avis et des orientations sur des problèmes qui risquent de se poser sur les lieux de travail.

Les résolutions et *les conclusions* sont adoptées par la Conférence et par les réunions régionales et sectorielles. Il s'agit d'instruments ad hoc, sans caractère obligatoire, qui appellent les parties intéressées, y compris le BIT, les gouvernements

et les organisations d'employeurs et de travailleurs, à prendre certaines mesures. Les conclusions reflètent le résultat des débats sur les points de l'ordre du jour d'une réunion, alors que les résolutions traitent de questions connexes ne figurant pas à l'ordre du jour. Parfois, ces résolutions et ces conclusions demandent à l'OIT d'envisager la possibilité d'une action normative dans un domaine particulier ou sur un sujet donné. De plus, c'est sous la forme de conclusions que sont adoptés les résultats de la première discussion dans le cadre de la procédure de double discussion pour l'élaboration des normes.

Quant aux *déclarations* de l'OIT, leur but principal est de souligner les principes et les politiques les plus importants en matière de politique sociale internationale et d'en assurer régulièrement le suivi:

- c La *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale* de l'OIT, par exemple, est un instrument à caractère facultatif qui définit des principes relatifs à la conduite des entreprises multinationales et les termes régissant leurs relations avec les pays d'accueil en matière d'emploi, de formation, de conditions de travail et de vie et de relations professionnelles. Elle prévoit des études quinquennales sur l'effet donné à cette déclaration, ainsi qu'une procédure ad hoc pour l'interprétation à donner à ses dispositions. Une liste annexée à la Déclaration tripartite fait référence aux conventions et recommandations applicables en la matière.
- La *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, adoptée par la Conférence en 1998, est un instrument promotionnel qui souligne l'importance de quatre principes et droits au travail pour le développement social et économique. Il convient de noter que les principes et droits contenus dans cette déclaration sont tirés de la Constitution de l'OIT et non des conventions et recommandations.

Dans le cadre de la procédure du Conseil d'administration relative à *la liberté syndicale*, des plaintes peuvent être déposées contre les pays qui violent le principe de la liberté syndicale. Les bases juridiques de cette procédure sont la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie, qui chacune reconnaissent et réaffirment le principe de la liberté syndicale. La Constitution de l'OIT ayant un caractère obligatoire pour tous les États Membres de l'Organisation, il est possible de déposer des plaintes contre tout État Membre, qu'ils aient ou non ratifié l'une ou l'autre des conventions de l'OIT concernant la liberté syndicale.

Vu l'importance qu'elles revêtent dans le cadre des activités normatives de l'OIT, la *procédure du Conseil d'administration relative à la liberté syndicale* ainsi que la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* sont décrits ci-après plus en détail.

La procédure relative à la liberté syndicale

La *procédure d'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale* mise en place par le Conseil d'administration du BIT trouve son origine dans une série d'accords officiels conclus entre l'OIT et le Conseil économique et social des Nations Unies en 1950. Les deux principaux organes du Conseil d'administration qui sont impliqués dans cette procédure sont le *Comité de la liberté syndicale* et la *Commission d'investigation et de conciliation*. Il convient de noter que la Commission d'investigation et de conciliation, composée de neuf personnes indépendantes, avait été conçue à l'origine pour être l'institution la plus importante en la matière, le Comité de la liberté syndicale n'étant qu'un organe d'investigation préliminaire. Toutefois, un obstacle majeur s'est opposé à cette répartition des rôles, à savoir que certains cas ne peuvent être soumis à la Commission d'investigation et de conciliation sans l'assentiment du gouvernement concerné. Faute de cet assentiment des gouvernements, la Commission n'a été saisie que de six cas en 50 années d'existence. Aussi, le Comité la liberté syndicale est-t-il devenu l'organe le plus actif, donc le plus visible. Il comprend neuf membres (et neuf suppléants) désignés par les trois groupes du Conseil qui siègent à titre personnel; un Président a été ajouté par la suite.

Cette procédure qui rappelle les procédures spéciales de contrôle de l'application des normes, présente les principales caractéristiques suivantes:

- Les plaintes peuvent être déposées par les gouvernements, par les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs directement concernées, et par les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant statut consultatif auprès de l'OIT ou pour toutes questions affectant directement leurs affiliés.
- En appelant à la fois le plaignant et le gouvernement concerné à fournir des informations plus détaillées, le Directeur général, au nom du Comité, cherche avant tout à clarifier les faits. Le Comité peut aussi avoir recours à des missions de contacts directs, consistant à envoyer un représentant de haut niveau du Directeur général dans le pays en question chargé d'étudier la situation et de réunir des informations sur place. En outre, le Comité invite les parties à discuter la question quant au fond.
- Les faits étant éclaircis, le Comité soumet un rapport au Conseil d'administration contenant ses conclusions et ses recommandations quant à la suite à donner à l'affaire. Le Comité peut, soit proposer de rejeter la plainte (en partie ou en totalité), soit recommander, s'il estime qu'il y a violation, des mesures de nature à remédier à la situation. S'il est approuvé par le Conseil d'administration, son rapport sera publié au *Bulletin officiel*.
- En cas de violation, le Comité demandera au gouvernement concerné de faire rapport sur les mesures qu'il a prises. Si le pays a ratifié une ou plusieurs conventions concernant la liberté syndicale, le Comité renverra la question aux organes chargés du contrôle régulier de l'application des conventions.

- Avec l'assentiment du gouvernement concerné, le Comité peut aussi renvoyer le cas à la Commission d'investigation et de conciliation, dont les rapports font eux aussi l'objet de publication.

Il est important de souligner que cette procédure relative à la liberté syndicale a été conçue dans un but d'investigation et de conciliation, et non pour prononcer des jugements (il n'est donc pas approprié de parler de «décisions» du Comité). De plus, le Comité de la liberté syndicale n'est pas un organe de contrôle qui appuierait ses recommandations sur une interprétation des normes internationales du travail. Il peut cependant donner parfois cette impression, dans la mesure où ses interprétations de ce qu'est la liberté syndicale sont identiques à celles de la Commission d'experts.

Bien que la procédure relative à la liberté syndicale soit le plus souvent utilisée par les syndicats, rien n'empêche les organisations d'employeurs d'en faire usage, ce qu'elles ont fait en plusieurs occasions. Ce fut le cas par exemple de la plainte pour persécution perpétrée contre l'organisation faïtière des employeurs du Nicaragua en 1980 (*voir l'encadré ci-dessous*).

Les organisations d'employeurs devraient donc profiter activement de cette forme d'assistance de l'OIT en cas de discrimination ou de tout autre traitement

**Plainte déposée par l'Organisation internationale des Employeurs (OIE)
contre le gouvernement du Nicaragua (cas n° 1007) en novembre 1980**

- Cette plainte portait sur une allégation de persécution perpétrée contre l'organisation nationale des employeurs (le Conseil supérieur pour l'entreprise privée, COSEP) par les autorités gouvernementales nicaraguayennes après la victoire du Front sandiniste de libération nationale. Elle concernait, pour l'essentiel, les allégations de violation suivantes: le meurtre par la police, le 17 novembre 1980, du Vice-président du COSEP, M. Jorge Salazar Argüello; l'arrestation de membres du COSEP; la censure exercée sur les accords collectifs; et l'ingérence des pouvoirs publics dans les structures internes des organisations d'employeurs du Nicaragua.
- Le Comité de la liberté syndicale a formulé des conclusions intérimaires en novembre 1982, en février 1984 et en mai 1984, qui ont confirmé certaines allégations de violations de la liberté syndicale (notamment: le contrôle exercé sur les publications et les informations diffusées par les organisations d'employeurs; l'arrestation de chefs d'entreprises).
- En février 1995, le Comité a estimé, dans ses *conclusions définitives*, que «le climat persistant d'incertitude et de doute concernant les circonstances entourant la mort de M. Salazar ne peuvent qu'avoir une influence préjudiciable sur les relations professionnelles et sur la confiance qui doit prévaloir entre organisations professionnelles si l'on veut que la liberté syndicale puisse s'exercer».

illégal des employeurs, de leurs organisations ou de leurs représentants. De plus, il est important que les organisations d'employeurs d'un pays contre lequel une plainte a été déposée par d'autres Membres de l'OIT, donnent leur point de vue, et cela d'autant plus lorsqu'il est fait mention du comportement des entreprises dans les motifs de la plainte. Comme les gouvernements concernés ne sont pas formellement tenus d'informer ou de consulter les organisations d'employeurs ou de travailleurs sur les plaintes déposées, le rapport du Comité de la liberté syndicale est, pour le moment, la source d'information la plus importante à cet égard. Les paragraphes introductifs de son rapport énumèrent les cas que le Comité sera probablement amené à traiter dans un proche avenir.

En date de juillet 2001, le Comité de la liberté syndicale avait examiné plus de 2100 cas concernant 137 pays. Avec le temps, il a établi plus de 600 principes sur le contenu, l'objet et les limites de la liberté syndicale. Les membres employeurs du Comité de la liberté syndicale ont toujours souscrit à ses vues et conclusions majoritaires. Toutefois, ils ont en plusieurs occasions, émis devant le Conseil d'administration des réserves sur certains points du vue émis par le Comité:

- L'un de ces points de désaccord fut la reconnaissance extensive du «droit de grève» par le Comité. En 1953 déjà, le porte-parole des employeurs au sein du Conseil, Pierre Waline, avait noté que ni la Constitution, ni les conventions de l'OIT ne comportaient de dispositions sur le «droit de grève» Ce droit ne relevait pas de la liberté syndicale en tant que telle, et ne devait être pris en compte par le Comité que dans la mesure où la liberté syndicale était en jeu. (voir: Procès verbal du Conseil d'administration, 121^e session, 5^e séance, 5 mars 1953, p. 38). Ces dernières années, les membres employeurs du Conseil d'administration ont tenu à souligner que le «droit de grève» n'était pas illimité et que l'on ne pouvait évaluer isolément la réglementation d'un pays en la matière – en ce qui concerne par exemple le remplacement des grévistes, le traitement des travailleurs prenant part à des grèves de solidarité ou l'arbitrage obligatoire -, sans prendre également en considération la situation générale et l'ensemble du système de relations professionnelles. Toute généralisation en la matière était donc inappropriée, car les circonstances différaient d'un pays à l'autre.
- Une autre question litigieuse a été l'indifférence marquée par le Comité vis-à-vis du «droit de ne pas s'affilier». Les membres employeurs du Conseil ont fait valoir à ce propos qu'une représentation individuelle, une négociation individuelle et des accords individuels étaient autant d'options légitimes et viables tant pour les employeurs que pour les travailleurs et ne devaient pas être découragés par les conclusions du Comité.

D'une façon générale, les employeurs estiment que les recommandations du Comité auraient peut-être plus d'impact s'il mettait plus de mesure dans l'expression de ses principes.

Pour plus de précisions, voir:

- OIE: *Le Comité de la liberté syndicale, Note des membres employeurs du Comité* (Genève, mars 1996).
- BIT: *Droit syndical de l'OIT: normes et procédures* (Genève, 1995).
- BIT: *Guide pratique de la liberté syndicale – Normes, principes et procédures de l'Organisation internationale du Travail* (Genève, 2000).

La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi

La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée (sans opposition) par la Conférence en 1998, est sans doute l'aboutissement le plus important des activités normatives de l'OIT de ces dernières années. Elle est conçue pour contribuer à la mise en œuvre de quatre principes et droits au travail considérés comme fondamentaux pour le progrès social. Ces principes sont:

- la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
- l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
- l'abolition effective du travail des enfants;
- l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Il est important de noter que ces principes sont tirés la Constitution de l'OIT. Par conséquent, la Déclaration *ne crée pas de nouveaux principes, mais affirme et met en lumière* les principes constitutionnels existants. Du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, les Etats Membres de l'OIT ont l'obligation «de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution» ces principes (parag. 2 de la Déclaration).

Le *suivi* de la Déclaration revêt une importance particulière. Son objectif est «strictement promotionnel» (parag. 2 de l'Annexe à la Déclaration) et ne peut être confondu avec un mécanisme de contrôle, tel que le système de contrôle de l'application des normes. Le suivi conservera donc sa pertinence même lorsque tous les Etats membres auront ratifié les conventions couvrant ces principes.

Ce suivi a pour objectif essentiel d'«encourager les efforts déployés par les Membres de l'Organisation en vue de promouvoir les principes et droits fondamentaux» réitérés dans la Déclaration. (Annexe, parag. 1), notamment en identifiant «les domaines où l'assistance de l'OIT, à travers ses activités de coopération technique, peut être utile...» (Annexe, parag. 2). Pour l'essentiel, ce suivi consiste en deux mesures:

- *Le suivi annuel*
L'objet du suivi annuel est de donner une vue d'ensemble de la situation, en ce qui concerne *les quatre catégories de principes énumérés dans la Déclaration, dans les Etats membres qui n'ont pas encore ratifié toutes les conventions fondamentales*. Ce suivi est établi par le Bureau à partir des rapports demandés aux gouvernements et des informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Un groupe de sept experts indépendants, dits experts-conseillers sur la Déclaration de l'OIT (ILO Declaration Experts Advisers – IDEA), est chargé de préparer une *introduction* à la *compilation des rapports annuels*, ces deux documents étant ensuite soumis à l'examen du Conseil d'administration.
- *Le Rapport global*
Contrairement au suivi annuel, le Rapport global porte chaque année sur l'un des *quatre principes* et cherche à donner une image plus précise des tendances globales et régionales dans *tous les Etats membres*. L'utilité de ce Rapport global est avant tout d'évaluer l'efficacité de l'assistance apportée par l'OIT et de déterminer des priorités pour la coopération technique à envisager pour l'avenir. Les deux premiers Rapports globaux, qui, portaient sur le principe de la liberté syndicale et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective et sur l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, ont été soumis à la Conférence en juin 2000 et en juin 2001 respectivement. Le troisième traite de l'abolition effective du travail des enfants (2002) et le suivant portera sur l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession (2003), après quoi le cycle recommencera.

Bien que la Déclaration ne s'adresse pas directement à elles, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont un rôle éminent à jouer dans le suivi (*voir l'encadré ci-dessous*). Dans leur introduction au premier suivi annuel, les conseillers-experts ont noté que ces organisations «sont souvent à l'origine d'idées novatrices qui pourraient servir d'inspiration à d'autres pour des actions futures» et «les partenaires sociaux peuvent fournir des aperçus inappréciables de la situation réelle d'un pays.» Et ils ajoutent que «les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ont une contribution appréciable à faire, en particulier dans les situations où les organisations nationales ne sont pas en mesure de s'exprimer librement.».

Les employeurs représentés à l'OIT ont apporté leur plein appui au concept, à l'adoption et à la mise en application de la Déclaration. Ils considèrent que cette déclaration est un outil complémentaire qui permet à l'OIT de concentrer ses efforts et ses ressources sur l'application effective de règles fondamentales du monde du travail. Ils estiment qu'elle peut ainsi aider à contrecarrer des tendances protectionnistes et à promouvoir l'acceptation de la mondialisation et de la libéralisation du commerce, bases essentielles du développement économique et social. C'est dans le même esprit qu'ils ont également soutenu l'initiative du «Pacte

Suivi de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail

Calendrier	Action du BIT/des gouvernements	Participation/action des employeurs
Juillet (1 ^{re} année)	Le BIT adresse des formulaires de rapport concernant le <i>Rapport annuel</i> aux gouvernements des pays qui n'ont pas ratifié toutes les conventions fondamentales; les gouvernements doivent «rechercher des contributions de la part des partenaires sociaux lorsqu'ils préparent leurs rapports».	Les employeurs de ces pays informent le BIT de leurs vues sur les questions à couvrir par le suivi annuel, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur gouvernement.
Septembre (1 ^{re} année)	Date limite pour les rapports des gouvernements; copie de ces rapports est à envoyer par les gouvernements aux organisations d'employeurs et de travailleurs.	Les employeurs, si nécessaire, peuvent rappeler à leur gouvernement son obligation de faire rapport.
Janvier (2 ^e année)	Les experts-conseillers sur la Déclaration de l'OIT se réunissent pour examiner la compilation des rapports annuels et préparer une introduction.	
mars (2 ^e année)	Le Conseil d'administration discute le suivi annuel.	Les membres employeurs du Conseil prennent une part active à cette discussion.
juin (2 ^e année)	La Conférence est saisie du rapport global.	Les délégués employeurs à la Conférence participent activement à la discussion.
Novembre (2 ^e année)	Le Conseil d'administration tire du suivi annuel (mars) et du rapport global (juin) des conclusions en vue d'identifier des priorités et des plans d'action en matière de coopération technique.	Les membres employeurs du Conseil participent activement à cette discussion et formulent des propositions.
Après novembre (2 ^e année)	Mesures de suivi, en particulier en matière de coopération technique, au niveau national.	Les employeurs participent activement au suivi au niveau national, notamment en ce qui concerne la coopération technique de l'OIT.
En tout temps	Le BIT et les gouvernements prennent diverses mesures visant à mieux faire comprendre et respecter la Déclaration.	Les organisations d'employeurs s'efforcent de faire comprendre à leurs entreprises membres l'intérêt de la Déclaration et les aident à en promouvoir les principes.

mondial» proposé par le Secrétaire général des Nations Unies, dont la partie consacrée au monde du travail, reprend les quatre principes de la «Déclaration» (voir le chapitre X ci-après).

Les employeurs ont cependant tenu à souligner qu'il importe de distinguer clairement les droits et principes de la Déclaration des obligations – de plus vaste portée – qui relèvent des conventions de l'OIT. Ils ont fait observer par ailleurs qu'il convient d'éviter la création d'une «compétence particulière», comme cela a été le cas du Comité de la liberté syndicale avec le principe de la liberté d'association, ce qui ne correspondrait pas au caractère promotionnel de la Déclaration.

Pour plus de précisions, voir:

- OIE: *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: un guide à l'intention des employeurs* (Genève, 1999).
- BIT: *A propos de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* (prospectus) (Genève, 2000).

VIII. Les NIT et la coopération technique

Remarques générales

A côté des normes internationales du travail et des autres activités normatives, la coopération technique, c'est à dire les activités opérationnelles et les services consultatifs, est le moyen d'action le plus important dont dispose l'OIT. Avec les normes, l'OIT cherche à traduire les valeurs constitutionnelles et les objectifs de l'Organisation dans un contexte donné et sous une forme plus durable, tandis que la coopération technique lui permet de promouvoir ses objectifs avec souplesse et pragmatisme, et de réagir rapidement à des besoins changeants.

Le cadre des activités de coopération technique aussi bien que de celles liées aux normes est maintenant donné par la notion de «travail décent», qui actualise les objectifs constitutionnels de l'OIT. Cette notion de «travail décent» vise quatre objectifs stratégiques, à savoir: promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail; créer de plus larges possibilités, pour les femmes et les hommes, d'obtenir un emploi et un revenu décents; améliorer la couverture et l'efficacité de la protection sociale pour tous; et renforcer le tripartisme et le dialogue social.

Il est généralement accepté que les normes et la coopération technique devraient être complémentaires et se renforcer mutuellement. Cette relation est d'ailleurs confirmée par la nouvelle «démarche intégrée» des activités normatives (voir le chapitre IX ci après).

La coopération technique à l'appui des NIT

Il importe, lorsque l'on examine la relation entre la coopération technique et les activités normatives, de distinguer l'appui direct de l'appui indirect.

- *L'appui direct*

La mise en application des normes. Ces dernières années, l'OIT a renforcé sa coopération technique directe en relation avec la mise en application des normes. Deux des huit nouveaux «programmes focaux» (promouvoir la Déclaration; éliminer progressivement le travail des enfants), qui ont pour objet d'améliorer la visibilité des actions et de mieux cibler les ressources sur les objectifs prioritaires de l'OIT, sont particulièrement significatifs pour la mise en application de normes fondamentales de l'OIT. La création d'équipes multidisciplinaires (MDT), actuellement au nombre de 16, qui comprennent des spécialistes des

normes et desservent les régions en développement dans le monde entier va dans ce sens, de même que les services d'assistance technique qui sont offerts de façon plus systématique et mieux ciblée par les organes de contrôle de l'OIT aux gouvernements confrontés à des problèmes de mise en œuvre des conventions (ratifiées). Pour les employeurs, il est important que la coopération technique que l'OIT propose aux gouvernements dans ce domaine prenne dûment en compte la situation économique et les besoins des entreprises dans chacun des pays considérés. Si les organisations d'employeurs d'un Etat Membre jugent qu'un programme particulier d'assistance technique pourrait les aider à jouer un rôle plus significatif dans la mise en œuvre des normes, elles se doivent d'informer l'OIT de leurs besoins dans ce domaine.

La création de normes: Une autre dimension de cet appui direct, insuffisamment exploitée jusqu'à présent, a trait à l'expérience acquise dans le cadre de la coopération technique en matière de création de normes, notamment pour ce qui concerne les thèmes à proposer pour l'adoption de normes nouvelles. Cette expérience peut se révéler particulièrement utile si l'on veut que ces normes soient plus réalistes et axées sur les besoins. C'est là un moyen de donner effet au principe constitutionnel qui veut que les normes soient conçues en ayant égard «aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes...» (art. 19, parag. 3, de la Constitution de l'OIT). Il serait donc souhaitable que l'OIT fasse plus largement appel à cette expérience pour ses travaux préparatoires à l'action normative.

- *L'appui indirect*

Tout important qu'il soit pour une meilleure application des normes, l'appui direct n'est qu'un des aspects des possibilités d'action de la coopération technique. C'est d'ailleurs ce que soulignait la Conférence de 1999 dans ses «Conclusions relatives au rôle de l'OIT en matière de coopération technique» lorsqu'elle relevait à juste titre que ce rôle «est d'aider à créer ... un environnement propice à la réalisation des valeurs et principes de l'Organisation en ce qui concerne le développement, la capacité institutionnelle, la législation et la politique sociale et économique.»

Pour les employeurs, le soutien institutionnel à apporter aux organisations d'employeurs et de travailleurs est un aspect particulièrement important de ce type d'assistance. Le fait qu'il existe des organisations d'employeurs et de travailleurs indépendantes et fonctionnant bien, capables de s'engager dans un dialogue constructif, n'a pas seulement des effets positifs sur le développement économique et social des Etats Membres de l'OIT; il constitue aussi un préalable nécessaire à la mise en œuvre et à un contrôle efficace de l'application des normes en général.

Les NIT à l'appui de la coopération technique

Puisque les normes internationales du travail reflètent bon nombre des objectifs de l'OIT, ces normes peuvent elles-mêmes guider la conception et l'exécution des activités de coopération technique. Il en est ainsi en particulier lorsqu'un pays a ratifié certaines conventions de l'OIT, démontrant par là l'importance qu'il attache à l'application de ces instruments pour son développement national. Il en est de même lorsque la valeur de modèle de certaines normes est expressément mentionnée dans des documents de projet d'assistance technique, même si les conventions correspondantes n'ont pas été ratifiées par le pays concerné.

La recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976 contient à cet égard un principe directeur particulièrement important pour l'exécution des activités de coopération technique lorsqu'elle préconise la tenue de consultations nationales tripartites pour «la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des activités de coopération technique auxquelles l'Organisation internationale du Travail participe» (parag. 6(a)).

Toutefois, les employeurs considèrent qu'il y a des limites à cette fonction d'appui des normes à la coopération technique. Les normes ne recouvrent pas et ne peuvent pas recouvrir tous les objectifs visés par la coopération technique. Même si l'objectif d'un projet de coopération technique est prévu par une convention, l'utilité pratique de cet instrument pour guider les activités de coopération reste parfois limitée.

La question de la conditionnalité

L'éventuelle conditionnalité entre les normes et la coopération technique est une question qui a fait l'objet de débats au sein des forums de l'OIT ces dernières années. La question est la suivante: peut-on faire du respect des conventions fondamentales de l'OIT une condition préalable à l'offre ou l'exécution de projets de coopération technique dans un pays donné?

Les employeurs, quant à eux, estiment que d'une façon générale cette condition est inappropriée. Premièrement, dans le cas où un pays n'a pas ratifié la convention (fondamentale) en question, le refus de lui fournir une assistance technique reviendrait à exercer des pressions sur ce pays pour qu'il mette en application une convention qu'il n'a pas ratifiée, ce qui serait contraire à la Constitution de l'OIT. Deuxièmement, dans la plupart des cas, il est peu probable que le fait de mettre fin à la coopération technique ou de menacer de le faire ait un effet bénéfique sur l'application des conventions (fondamentales) de l'OIT. Enfin, le fait de supprimer un programme de coopération technique peut avoir des effets dommageables pour les bénéficiaires visés par ce programme ou pour des tiers qui n'ont rien à voir avec la

violation considérée. Il ne serait pas acceptable, par exemple, que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient «punies» pour des violations de normes fondamentales dont se rendrait coupable leur gouvernement.

Il convient par conséquent d'adopter une approche différenciée: tout d'abord, l'OIT ne devrait jamais refuser d'apporter son assistance technique à un gouvernement qui a réellement l'intention de progresser dans son application des conventions (fondamentales). La seule chose qu'elle puisse faire serait d'interrompre certaines formes de coopération technique, lorsque celles-ci risquent de contribuer à perpétrer des violations de conventions (fondamentales) ou encore lorsque la situation dans le pays est telle que le non-respect de conventions (fondamentales) rend totalement impossible la réalisation des objectifs prévus par le projet de coopération technique. Dans un tel cas, l'interruption du programme de coopération se justifie au nom de la crédibilité de l'OIT, de la cohérence entre ses diverses activités et de la nécessité d'utiliser de façon responsable les fonds affectés à la coopération technique. La décision prise par le Conseil d'administration en novembre 1999 de suspendre tous les projets de coopération technique au Myanmar, à l'exception de ceux qui visent à remédier à l'inexécution par ce pays de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, qu'il a ratifiée, est un bon exemple de cette politique.

Pour plus de précisions, voir:

- BIT: *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Rév. 2 (Genève, 1998).
- BIT: *Le rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, Rapport VI, CIT, 87^e session, Genève, 1999.
- BIT: *Conclusions relatives au rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, CIT, Compte rendu des travaux, 87^e session, Genève, 1999, pp. 22/18 à 29.

IX. La réforme des NIT

Remarques générales

Depuis qu'il existe, le système des normes internationales du travail a fait plusieurs fois l'objet de réformes et d'adaptations. Les employeurs en particulier ont pris diverses initiatives dans ce sens. Depuis quelques années, ils en appellent à une réforme fondamentale de ce système qui soit de nature à freiner le déclin de l'influence et de l'acceptation des normes qu'illustrent les faits suivants:

- *Le faible nombre de ratifications*

En dehors des instruments fondamentaux, la ratification des conventions de l'OIT marque le pas ces dernières années. Sur les 184 conventions adoptées par l'OIT, à ce jour, chacun des Etats Membres en a ratifié en moyenne 39,4. Les conventions plus récentes, qui devraient en principe être les instruments les mieux adaptés, sont particulièrement affectées par ce déclin. Ce fait a été rappelé par le Directeur général dans son rapport «*Un travail décent*» lors de la Conférence de 1999: «Sur les 23 conventions et les deux protocoles adoptés en 15 ans, de 1983 à 1998, seuls trois ont fait l'objet d'au moins 20 ratifications».

- *Une mise en application peu satisfaisante*

A côté des cas où des progrès ont été réalisés, le Rapport annuel de la Commission d'experts contient toujours de nombreuses «observations» dont on peut conclure que la situation concernant l'application des conventions ratifiées n'est pas satisfaisante, et même qu'elle s'aggrave dans certains pays.

- *Une baisse de la coopération en matière de contrôle de l'application*

A en juger par la tendance générale des dernières décennies, la coopération des gouvernements dans le travail de contrôle régulier de l'application des conventions ratifiées est en baisse, comme le prouve notamment la diminution du nombre de rapports soumis à l'OIT aux termes de l'article 22. En 2000, seuls 70,5 pour cent des rapports demandés avaient été reçus en temps voulu pour la session de la Commission d'experts (contre 71,9 pour cent en 1990 et 82,2 pour cent en 1980).

Mesures et propositions récentes

Face à ces tendances négatives, un certain nombre de mesures ont été mise en œuvre ou au moins engagées en vue d'améliorer le système. Ce sont notamment les suivantes:

- *Le contrôle de l'application des normes:* A partir de 1995/96, les procédures de rapport au titre du contrôle régulier ont été simplifiées et centrées sur les conventions fondamentales et prioritaires. De nouvelles procédures de rapport ont été introduites pour une période d'essai de cinq ans; elles font actuellement l'objet d'une évaluation.
- *La révision des normes en vigueur:* En 1994, le Conseil d'administration a créé un Groupe de travail permanent sur la politique de révision des normes qu'il a chargé d'évaluer et de classer les normes en vigueur (à l'exception des conventions fondamentales et prioritaires et des instruments adoptés depuis 1985). Ce Groupe de travail a identifié un nombre significatif de normes dont il juge qu'elles sont dépassées ou nécessitent une révision. En 1997, la Conférence a adopté des amendements à la Constitution de l'OIT et à son propre Règlement, qui prévoient le retrait et l'abrogation des conventions obsolètes. Cette abrogation deviendra effective lorsque l'amendement constitutionnel pertinent sera entré en vigueur (voir le chapitre VI).
- *La promotion des normes fondamentales:* En 1995, le Directeur général a lancé une campagne de ratification des conventions fondamentales visant à promouvoir leur ratification et leur mise en application universelles.
- *La création de normes:* En 1997, en vue d'améliorer la sélection des thèmes proposés à l'action normative, des changements de procédure ont été introduits, qui incluent notamment l'établissement d'une liste élargie de sujets préparée en consultation directe avec les mandants de l'OIT. D'autres propositions de changements dans les méthodes d'élaboration des normes ont été formulées dans les rapports du Directeur général à la Conférence lors de ses sessions de 1997 et de 1999 (voir les extraits figurant aux annexes 6 et 7 ci-après).

«Si l'on veut que l'OIT continue d'affirmer sa présence dans ce domaine, et d'insister sur l'utilité des normes internationales, il faudra qu'elle redouble d'efforts, qu'elle fasse de nouvelles expériences et qu'elle adopte de nouvelles conceptions ... C'est là un débat qui devrait être élargi et approfondi.»

Un travail décent, Rapport du Directeur général, CIT, 87^e session, Genève, 1999, p. 18.

Récemment, le débat sur la réforme a pris un nouvel élan:

- A sa session de mai 2000, le Conseil général de l'OIE a adopté un document d'orientation sur la réforme des normes (voir l'annexe 8 ci-après) et en juin 2000, le Groupe des employeurs a soumis à la Conférence un projet de résolution sur le sujet.

Une «démarche normative intégrée»

Cette «démarche normative intégrée» (voir GB. 279/4, novembre 2000 et GB 280/2, mars 2001) est une méthode qui vise à renforcer la cohérence, la pertinence et l'impact des normes et des activités qui y sont liées dans différents domaines en élaborant des plans d'action communs pour guider ces activités. Elle sera mise en œuvre à titre expérimental avec les activités normatives de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail, lors de la Conférence de 2003. La recherche d'un consensus sera la caractéristique commune à toutes les phases de cette «démarche intégrée»:

- Première phase: *des analyses approfondies par sujet* des objectifs de l'OIT, des normes existantes et des activités connexes, y compris les activités promotionnelles et la coopération technique.
- Deuxième phase: *examen et adoption par la Conférence de plans d'action*. Ces plans d'action identifieront des propositions relatives à l'action normative, à des activités connexes (révision, regroupement, adoption d'autres instruments) et à la promotion des normes existantes (diffusion d'informations, sensibilisation, coopération technique, recherche).
- Troisième phase: *décisions du Conseil d'administration* fondées sur le plan d'action.

- En novembre 2000, une proposition du Bureau portant sur une «*démarche normative intégrée*» a été examinée et approuvée par le Conseil d'administration. Cette nouvelle approche, qui reprend de nombreux éléments du document d'orientation de l'OIE susmentionné, vise à mieux intégrer les normes les unes avec les autres et avec les autres moyens d'action de l'OIT (*voir l'encadré ci-dessus*).
- En novembre 2000 également, les employeurs et les travailleurs au Conseil ont convenu d'une «*Base de compréhension commune*» concernant les activités normatives futures qui pourrait ouvrir la voie à une action normative plus consensuelle.
- La Commission paritaire maritime de l'OIT a décidé, à sa session de janvier 2001, d'entamer un remaniement complet de toutes les normes maritimes existantes de l'OIT (*voir l'encadré ci-dessous*).
- A sa session de mars 2001, le Conseil d'administration a commencé à étudier les modifications à apporter au système de contrôle de l'application des normes. Il a été décidé de se pencher en priorité sur le fonctionnement du système des rapports.

La réforme des «normes maritimes»

La réforme des normes maritimes de l'OIT, telle que décidée par la Commission paritaire maritime en janvier 2001 et approuvée par le Conseil d'administration en mars 2001, vise à regrouper, dans la mesure du possible, les diverses conventions maritimes en vigueur en une seule convention-cadre:

- cette convention-cadre comprendra plusieurs parties thématiques;
- chaque partie thématique reprendra les grands principes fondamentaux des conventions maritimes existantes et sera complétée par des annexes contenant des obligations détaillées;
- les parties thématiques ne pourront être que globalement ratifiées, alors que l'on pourra choisir celles des annexes que l'on souhaite ratifier;
- la ratification de la convention et de ses annexes entraînera automatiquement la dénonciation des conventions existantes qui seront reprises thématiquement dans les annexes;
- un mécanisme de révision facilité sera prévu pour les annexes.

Ce processus de réforme se déroulera sur plusieurs années et impliquera, entre 2001 et 2005, les réunions d'un groupe de travail tripartite de haut niveau sur les questions maritimes (2001-2003), d'une réunion préparatoire sur les questions maritimes (2004) et d'une session de la Conférence pour l'adoption finale de la nouvelle convention proposée (2005).

Le point de vue des employeurs sur la réforme des NIT

Les employeurs ont accueilli favorablement les récentes initiatives et les décisions prises pour réformer les activités normatives, et notamment «la démarche normative intégrée» dont ils estiment qu'elle va dans le bon sens. Ils n'en sont pas moins conscients également de la nécessité de nouvelles analyses des problèmes qui se posent et que des mesures concrètes s'imposent en vue de traduire cette «démarche intégrée» en solutions pratiques. De plus, l'adaptation des normes et des procédures correspondantes en fonction de l'évolution des besoins est à leurs yeux une tâche et un processus qui doivent être permanents.

Les vues et les propositions détaillées des employeurs sur la réforme des normes qui est en cours figurent dans la «Prise de position de l'OIE» dont il a déjà été fait mention (voir l'annexe 8 ci-après). La lecture de ce document d'orientation est vivement recommandée.

Il est possible que les questions et enjeux plus généraux ci-après soient abordés dans les débats en cours sur la réforme:

- *Réévaluation des objectifs et des fonctions des NIT*
Compte tenu des changements fondamentaux qui ont marqué les structures économiques et sociales depuis que le système normatif a vu le jour, une réévaluation détaillée des objectifs et des fonctions des normes semble justifiée. Dans ce contexte, il convient d'étudier la «valeur ajoutée» de la réglementation du travail au niveau international, c'est-à-dire ses avantages concrets pour le développement économique et social au niveau national. Il y a lieu, à cet égard, d'accorder une attention particulière à l'impact des normes sur la rentabilité économique, la compétitivité et l'aptitude des entreprises à créer des emplois et des revenus.
- *L'impact du système normatif*
Vu la faible capacité institutionnelle de nombreux Etats Membres quant à la ratification et la mise en application des normes, il serait peut-être utile d'étudier le degré d'efficacité d'un système normatif «idéal», c'est-à-dire celui dont l'impact serait le plus large.
- *Des indicateurs et des objectifs préétablis*
Les nouvelles normes devraient prévoir un calendrier précis des mesures à prendre pour leur mise en application ainsi que d'un certain nombre d'indicateurs ou d'objectifs de base permettant de mesurer les progrès réalisés. Ceci pourrait rendre la mise en application plus fiable, simplifier le contrôle et fournir des retours d'information précieux.
- *Diversification des actions normatives et actions complémentaires*
Il conviendrait d'envisager plus systématiquement, à la place des actions normatives proprement dites ou pour les compléter, d'autres types d'actions normatives, telles que déclarations, directives techniques, recueils de directives pratiques et codes de bonnes pratiques. Il faudrait par ailleurs, pour faciliter la mise en application des normes, utiliser de façon plus ciblée diverses actions complémentaires, telles que manuels, plans d'action et campagnes auprès du public.
- *Coordination des normes avec les actions engagées dans d'autres disciplines*
Dans bon nombre de pays en développement, l'insuffisance généralisée des capacités institutionnelles et les faibles niveaux de productivité sont les obstacles majeurs à la mise en œuvre des normes internationales du travail. Pour que les conditions nécessaires à l'application des normes soient assurées et faciliter ainsi leur mise en œuvre, l'OIT aurait avantage à mieux coordonner les actions normatives qu'elle mène dans le domaine social et du travail avec les actions normatives et promotionnelles qui incombent à d'autres organismes internationaux traitant des problèmes considérés.

Pour plus de précisions, voir:

- OIE: *Les normes de l'OIT – Prise de position de l'Organisation internationale des Employeurs (adoptée par le Conseil général de l'OIE. Genève, 9 juin 2000 (reproduit à l'annexe 8).*
- BIT: *Des normes mieux ciblées pour un meilleur impact*, Extrait du Rapport du Directeur général, CIT, 85^e session, Genève, 1997 (reproduit à l'annexe 6).
- BIT: *Un nouveau départ pour les activités consacrées aux normes du travail*, Extrait du Rapport du Directeur général: *Un travail décent*, CIT, 87^e Session, Genève, 1999 (reproduit à l'annexe 7).
- BIT: *Améliorations possibles des activités normatives de l'OIT*, GB.279.4 (Genève, novembre 2000) et GB.280/LILS/3 (Genève, mars 2001).

X. L'avenir des NIT – défis et opportunités

Remarques générales

Comme l'a laissé entendre le chapitre précédent, un processus d'adaptation continu à l'évolution des besoins est nécessaire, de l'avis des employeurs, pour que les normes internationales du travail demeurent des outils efficaces pour la politique sociale internationale. Cette adaptation doit viser à ce que ces normes continuent à remplir leur rôle essentiel qui est de guider la réglementation du travail au plan mondial pour qu'elle soit le reflet d'un bon équilibre entre le besoin de protection des travailleurs et le besoin de compétitivité des employeurs.

Le grand défi à relever pour les années à venir sera sans doute la capacité des normes à traiter les questions sociales nées de la mondialisation. Pour cela, il importe avant tout que ces instruments aient suffisamment de *souplesse* pour permettre aux Etats Membres de réagir très vite aux changements de l'environnement économique et social. L'OIT, quant à elle, devra être capable *d'accompagner ces normes de directives* permettant d'en adapter la mise en œuvre en fonction des besoins particulier des Etats Membres. Cela peut impliquer pour le système de contrôle d'avoir à passer de l'examen juridique actuel, qui est relativement statique, à une démarche à plus long terme et à caractère plus promotionnel.

Avec la mondialisation, de nouveaux défis, mais aussi de nouvelles opportunités peuvent se présenter, dans le cadre des activités normatives menées par les organisations régionales, de la mise en place de mécanismes d'application des normes du travail au sein d'autres organisations internationales, ou du souhait de divers partenaires privés de voir reconnue leur compétence dans les questions sociales et du travail. On trouvera dans les paragraphes qui suivent certain exemples des développements les plus importants à cet égard.

L'action normative régionale

Dans un passé relativement récent, on a assisté à la création de normes du travail au niveau régional, en particulier au sein de l'Union européenne (UE). Par suite de l'extension progressive de sa compétence législative durant les années 1980 et 1990, l'UE a adopté un nombre important d'instruments juridiques sur les questions du travail et les questions sociales. Ces instruments prennent la forme de Règlements et de Directives qui, contrairement aux normes de l'OIT ont force exécutoire pour les Etats Membres de l'UE dès leur adoption. Alors

que les *Règlements* sont directement applicables, les *Directives* doivent d'abord être traduites dans la législation et la pratique nationales.

Du fait de cette force exécutoire «automatique», les instruments de l'UE tendent à prendre plus de poids que les normes de l'OIT pour les Etats Membres de l'Union. Si l'UE poursuit son action normative dans le domaine du travail, l'importance de ses normes ne peut que continuer d'augmenter pour ses pays membres alors que leur intérêt pour celles de l'OIT risque d'en diminuer d'autant.

De plus, les représentants des pays de l'UE risquent d'être tentés de «projeter» les normes européennes (en général plus élevées) sur les nouvelles normes de l'OIT, ce qui pourrait gravement compromettre l'utilité de ces normes pour d'autres pays et leur acceptation dans d'autres parties du monde. Vu le poids politique des pays Membres de l'UE au sein de l'OIT – dont il est probable qu'il va augmenter avec l'élargissement prévu de l'Union – c'est là une éventualité qui n'est pas purement abstraite.

Enfin, comme le déclarait déjà, un mémorandum conjoint des employeurs et des travailleurs, en 1987, la participation des institutions de l'UE – à la place de chacun de ses Etats Membres individuellement – à l'action normative de l'OIT risque d'affaiblir le principe du tripartisme qui n'a pas la même portée au niveau de l'UE qu'à celui de ses pays Membres. Au début des années 1990, ce risque s'est concrétisé lorsque la Commission européenne s'est déclarée compétente pour «conclure», au nom de ses Etats Membres, la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990. La Commission a justifié sa position sur la base d'une jurisprudence établie par la Cour de Justice des Communautés européennes selon laquelle, chaque fois que la Communauté adopte des dispositions fixant des règles communes dans un domaine donné, les Etats Membres de l'Union n'ont plus le droit d'assumer individuellement des obligations internationales touchant à ce domaine. Plus tard cependant, dans un avis consultatif prononcé en 1993 à propos de cette même convention, la CJEC a fait observer que la Communauté ne pouvait «conclure elle-même une convention de l'OIT», ceci relevant plutôt «de la compétence conjointe des Etats Membres et de la Communauté».

En dehors même d'une ingérence directe dans les procédures relatives aux normes de l'OIT, il importe, de l'avis des employeurs, que les organes de l'UE (et éventuellement d'autres organisations régionales) fassent preuve d'une certaine réserve lorsqu'ils formulent des recommandations à l'intention de leurs Membres dans ces domaines. Par exemple, les employeurs n'ont pas apprécié, ces dernières années, que la Commission européenne ait appelé les Etats Membres de l'UE à ratifier la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996 sans consulter les employeurs au niveau de l'Union et sans connaître par conséquent la position (particulièrement critique) des employeurs sur cet instrument. Des recommandations de ce genre risquent, de l'avis des employeurs, de briser l'esprit de tripartisme que demandent les procédures relatives aux normes de l'OIT.

Des systèmes régionaux en matière de normes du travail sont en train de se développer également dans d'autres parties du monde. Récemment, le Mercosur et la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) ont tous deux

progressé dans cette voie en élaborant, respectivement, une Déclaration sociale et du travail et une Charte sociale, qui posent un certain nombre de principes dans ces domaines et prévoient un contrôle de leur application. Bien que ces instruments ne soient pas encore des normes régionales exécutoires comparables à celles de l'UE, ils peuvent y conduire à long terme.

Pour plus de précisions, voir:

- BIT: Avis consultatif de la Cour de Justice des Communautés européennes sur la ratification de la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990. (GB.256/SC/1/3 (Genève, mai 1993).

Commerce et normes du travail

Lors de la préparation de la Réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de Singapour, en décembre 1996, les syndicats et d'autres organisations non gouvernementales (ONG), principalement des pays industrialisés, ont demandé l'instauration d'une «clause sociale» qui prévoirait l'exécution des normes fondamentales du travail au moyen de sanctions commerciales imposées dans le cadre du système de l'OMC. Les tenants de cette «clause sociale» faisaient valoir que les normes du travail ne bénéficiaient pas d'une attention suffisante dans le processus de mondialisation. Le système de contrôle de l'application des normes de l'OIT, en particulier, ne fonctionnait pas bien faute de «mordant» suffisant. Il fallait donc, estimaient-ils, des moyens d'application plus efficaces, telles que des sanctions commerciales.

Cette position s'est heurtée à l'opposition déterminée de la majorité des membres de l'OMC, en particulier des pays en développement, qui suspectaient ces appels en faveur d'une «clause sociale» de dissimuler des motifs protectionnistes. Aussi la réunion de Singapour s'est-elle conclue sur un compromis insistant sur la

«Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. A cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement.»

Déclaration ministérielle, Conférence ministérielle de l'OMC, Singapour, décembre 1996.

compétence de l'OIT en matière de normes du travail tout en prévoyant une coopération entre l'OIT et l'OMC (voir l'encadré ci-dessus).

A l'occasion de la Réunion ministérielle de Seattle en novembre et décembre 1999, il a été proposé de donner une dimension sociale plus affirmée au sein de l'OMC par la création d'un Groupe de travail de l'OMC sur le commerce et le travail (proposition des Etats-Unis) ou d'un Forum permanent conjoint OIT/OMC d'étude de la mondialisation du commerce et du travail (Union européenne). Les syndicats et les ONG des pays occidentaux ont réitéré leur demande en faveur d'une mise en œuvre des normes internationales du travail dans le cadre du système de l'OMC. Une fois encore, cet appel s'est heurté à l'opposition des pays en développement. C'est pourquoi aucune Déclaration ministérielle n'a été adoptée, pas plus d'ailleurs que de nouvelles mesures allant dans le sens d'une libéralisation du commerce mondial (une nouvelle occasion en sera peut-être donnée lors de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC à Doha, Qatar, en novembre 2000). Sur ce fond d'échecs successifs des tentatives faites pour établir un lien entre le commerce et les normes du travail au sein du système de l'OMC, on a vu apparaître cependant une tendance à incorporer des «clauses sociales» dans les accords commerciaux bilatéraux. Certains accords commerciaux proposés par les Etats-Unis ou par l'Union européenne à des petits pays en développement lient certaines clauses de préférences commerciales au respect des normes du travail fondamentales.

Les employeurs au sein de l'OIT ont clairement fait connaître leur opposition à tout lien entre le commerce et les normes du travail sous la forme d'une «clause sociale», en particulier dans le cadre de l'OMC, et cela pour les raisons suivantes:

- Rien ne prouve que l'on puisse atteindre les objectifs de politique sociale par des sanctions ou des menaces de sanctions commerciales.
- L'introduction de sanctions commerciales déséquilibrerait l'approche de l'OIT en matière de promotion des normes et risquerait par conséquent d'affaiblir l'impact de ces normes.
- L'introduction d'une «clause sociale» dans les règles de l'OMC risquerait de renforcer les tendances protectionnistes existantes et de porter ainsi atteinte au système du commerce mondial. La croissance économique, qui est le fondement du progrès social, s'en trouverait menacée.
- Une «clause sociale» de ce genre ne paraît pas nécessaire étant donné les mesures prises ces dernières années par l'OIT pour accroître l'efficacité et la pertinence de ses moyens d'action. L'adoption de la «Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi» en est un bon exemple. Le Conseil d'administration a également créé un groupe de travail chargé d'étudier la dimension sociale du *commerce*, notamment sous l'angle des relations entre le commerce et les normes du travail (depuis mars 2000, le mandat de ce groupe de travail a été étendu à la dimension sociale de la *mondialisation*). Enfin, l'OIT a entrepris un examen approfondi de son système normatif en vue d'en améliorer l'efficacité (voir le chapitre IX).

Pour plus de précisions, voir:

- OIE: *Déclaration de l'OIE sur le commerce et les normes du travail en vue de la Conférence ministérielle de l'OMC, Seattle, 30 nov.-3 déc. 1999.*
- OCDE: *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail* (Paris, 2000).

Les initiatives normatives «privées»

Les défis auxquels sont confrontées les normes de l'OIT et les opportunités qui s'ouvrent à elles découlent également du développement de certaines initiatives «privées» qui ont été prises, ces dernières années, en matière d'action normative. Des entreprises ou des secteurs de l'industrie qui, de plus en plus souvent, opèrent à l'échelon international adoptent des politiques et des règles sur les normes du travail qui prennent parfois la forme de codes de conduite. Certaines entreprises ont formulé et mis en application leurs propres normes tandis que d'autres l'ont fait en collaboration avec des ONG ou avec des syndicats. D'autres encore ont bénéficié de l'appui d'organismes commerciaux qui proposent des modèles de codes de conduite, notamment pour le contrôle et la certification.

Ces activités normatives «privées» sont nées de la conviction, exprimée en particulier par des ONG, qu'avec le processus de mondialisation, les gouvernements ont perdu une partie de leur pouvoir de créer et mettre en vigueur la réglementation du travail, ce qui a créé un vide. Pour les ONG, c'est à cause de ce vide que les normes du travail ne sont pas observées dans de nombreux pays, en particulier dans les pays en développement. Pour remédier à cela, elles ont demandé à certaines entreprises qui opèrent au plan international d'assurer l'application et le contrôle des normes du travail, à la fois dans leurs propres opérations et dans celles de leurs fournisseurs, de leurs sous-traitants et de leurs concessionnaires. Pour donner plus de poids à leurs requêtes, les ONG ont encouragé les consommateurs des pays occidentaux à boycotter les produits dont elles estimaient qu'ils étaient fabriqués dans des conditions inacceptables.

Les employeurs au sein de l'OIT reconnaissent bien entendu que les entreprises sont tenues de respecter et appliquer la législation du travail nationale. Ils affirment en outre que la Déclaration de l'OIT de 1998, qui met en lumière les principes fondamentaux que consacrent les NIT, constitue pour les entreprises une orientation importante dans les opérations qu'elles mènent à l'échelle mondiale. Ils se sont également engagés à respecter le «Pacte mondial», cette initiative lancée par le Secrétaire général des Nations Unies en 1999 en faveur d'un partenariat mondial entre les Nations Unies et la communauté économique. Ce «Pacte mondial» vise à promouvoir la mise en œuvre de valeurs universelles dans le domaine des droits de l'homme, de l'environnement et du travail.

Dans le même temps, les employeurs ont attiré l'attention sur les difficultés et les sources de litiges que peuvent susciter ces initiatives normatives «privées»: les

rapports entre normes «privées» et réglementation publique, ou la question de la responsabilité des entreprises quant aux conditions de travail qui existent chez leurs partenaires commerciaux, par exemple. De l'avis des employeurs, les gouvernements ne sauraient abandonner à des entreprises privées la responsabilité qui leur incombe de veiller à l'application des normes internationales du travail ratifiées ou de la législation du travail nationale. Si des problèmes d'application de la loi se posent dans certains pays, la seule solution est de s'efforcer de les éliminer et de renforcer les moyens dont disposent les pouvoirs publics en la matière.

Une toute autre question, de l'avis des employeurs, est celle des entreprises qui prennent – de leur propre chef – dans le domaine social, des initiatives qui vont au-delà de ce qu'exige la loi. Il peut s'agir par exemple de coopérer avec des fournisseurs pour les aider à respecter certaines obligations légales concernant la sécurité et de la santé au travail ou d'autres conditions de travail. Les employeurs ont bien souligné cependant que, pour ce genre d'initiatives volontaires, c'est à chaque entreprise qu'il revient d'en décider du contenu, de l'application et du contrôle éventuel. C'est dans le même esprit qu'ils se sont opposés à ce que l'on impose aux entreprises des normes ou des procédures types ou encore des codes de conduite ou des mécanismes de contrôle standardisés au plan international.

Dans ce contexte, les employeurs estiment que jusqu'à présent les importantes contributions que font certaines entreprises opérant au niveau international en faveur de l'amélioration des conditions de vie et de travail dans les pays en développement – qui facilitent d'autant la mise en application des normes de l'OIT – ne sont pas suffisamment reconnues par le public des pays occidentaux. Lorsque ces entreprises investissent dans des sites de production dans les pays en développement ou qu'elles achètent des marchandises et des produits de firmes locales, elles contribuent de façon substantielle à la création ou au maintien d'emplois, au financement des institutions sociales, à l'élévation du niveau de qualification professionnelle, à l'augmentation de la productivité et aux changements structurels, en bref, au développement social et économique de ces pays.

Pour plus de précisions, voir:

- OIE: *Codes de conduite – Prise de position de l'Organisation internationale des Employeurs, adoptée par le Conseil général de l'OIE* (Genève, 11 juin 1999).
- OIE et ACT/EMP: *Manuel des employeurs sur le travail des enfants: un guide pour l'action* (Genève, 1998).
- BIT: *Tour d'horizon des faits nouveaux dans le monde et des activités du Bureau concernant les codes de conduite, le «label» social et d'autres initiatives émanant du secteur privé en rapport avec des questions sociales*, GB.273/WP/SDL/1, (Genève, nov. 1998).
- Wild, A.: *Social citizenship – what's going on ... and why? A review of corporate citizenship and social initiatives*, *Enterprise and Cooperative Development Department*, OIT (Genève, 1998).

Annexes

Annexe 1

Titres officiels des Conventions

Titres officiels des Conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, 1919-2001 (par ordre chronologique).

Première session (Washington, D.C.) 1919

- C. 1 sur la durée du travail (industrie), 1919
- C. 2 sur le chômage, 1919
- C. 3 sur la protection de la maternité, 1919
- C. 4 sur le travail de nuit (femmes), 1919
- C. 5 sur l'âge minimum (industrie), 1919
- C. 6 sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919

Deuxième session (Genova) 1920

- C. 7 sur l'âge minimum (travail maritime), 1920
- C. 8 sur les indemnités de chômage (naufage), 1920
- C. 9 sur le placement des marins, 1920

Troisième session (Genève) 1921

- C. 10 sur l'âge minimum (agriculture), 1921
- C. 11 sur le droit d'association (agriculture), 1921
- C. 12 sur la réparation des accidents du travail (agriculture), 1921
- C. 13 sur la céruse (peinture), 1921
- C. 14 sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921
- C. 15 sur l'âge minimum (soutiers et chauffeurs), 1921
- C. 16 sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime), 1921

Septième session (Genève) 1925

- C. 17 sur la réparation des accidents du travail, 1925
- C. 18 sur les maladies professionnelles, 1925
- C. 19 sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925
- C. 20 sur le travail de nuit (boulangeries), 1925

Huitième session (Genève) 1926

- C. 21 sur l'inspection des émigrants, 1926

Neuvième session (Genève) 1926

- C. 22 sur le contrat d'engagement des marins, 1926
- C. 23 sur le rapatriement des marins, 1926

Dixième session (Genève) 1927

- C. 24 sur l'assurance-maladie (industrie), 1927
- C. 25 sur l'assurance-maladie (agriculture), 1927

Onzième session (Genève) 1928

- C. 26 sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928

Douzième session (Genève) 1929

- C. 27 sur l'indication du poids sur les colis transportés par bateau, 1929
- C. 28 sur la protection des dockers contre les accidents, 1929

Quatorzième session (Genève) 1930

- C. 29 sur le travail forcé, 1930
- C. 30 sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930

Quinzième session (Genève) 1931

- C. 31 sur la durée du travail (mines de charbon), 1931
(retirée par la CIT – décision du 15 juin 2000)

Seizième session (Genève) 1932

- C. 32 sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932
- C. 33 sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932

Dix-septième session (Genève) 1933

- C. 34 sur les bureaux de placement payants, 1933
- C. 35 sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933
- C. 36 sur l'assurance-vieillesse (agriculture), 1933
- C. 37 sur l'assurance-invalidité (industrie, etc.), 1933
- C. 38 sur l'assurance-invalidité (agriculture), 1933
- C. 39 sur l'assurance-décès (industrie, etc.), 1933
- C. 40 sur l'assurance-décès (agriculture), 1933

Dix-huitième session (Genève) 1934

- C. 41 sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1934
- C. 42 sur les maladies professionnelles (révisée), 1934
- C. 43 des verreries à vitres, 1934
- C. 44 du chômage, 1934

Dix-neuvième session (Genève) 1935

- C. 45 des travaux souterrains (femmes), 1935
- C. 46 (révisée) sur la durée du travail (mines de charbon), 1935
(retirée par la CIT – décision du 15 juin 2000)
- C. 47 des quarante heures, 1935
- C. 48 sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935
- C. 49 sur la réduction de la durée du travail (verreries à bouteilles), 1935

Vingtième session (Genève) 1936

- C. 50 sur le recrutement des travailleurs indigènes, 1936
- C. 51 de réduction de la durée du travail (travaux publics), 1936 (retirée par la CIT – décision du 15 juin 2000)
- C. 52 sur les congés payés, 1936

Vingt-et-unième session (Genève) 1936

- C. 53 sur les brevets de capacité des officiers, 1936
- C. 54 des congés payés des marins, 1936
- C. 55 sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936
- C. 56 sur l'assurance-maladie des gens de mer, 1936
- C. 57 sur la durée du travail à bord et les effectifs, 1936

Vingt-deuxième session (Genève) 1936

- C. 58 sur l'âge minimum (travail maritime) (révisée), 1936

Vingt-troisième session (Genève) 1937

- C. 59 sur l'âge minimum (industrie) (révisée), 1937
- C. 60 sur l'âge minimum (travaux non industriels) (révisée), 1937
- C. 61 de réduction de la durée du travail (textile), 1937 (retirée par la CIT – décision du 15 juin 2000)
- C. 62 concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937

Vingt-quatrième session (Genève) 1938

- C. 63 concernant les statistiques des salaires et des heures de travail, 1938

Vingt-cinquième session (Genève) 1939

- C. 64 sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1939
- C. 65 sur les sanctions pénales (travailleurs indigènes), 1939
- C. 66 sur les travailleurs migrants, 1939 (retirée par la CIT – décision du 15 juin 2000)
- C. 67 sur la durée du travail et les repos (transports par route), 1939

Vingt-huitième session (Seattle) 1946

- C. 68 sur l'alimentation et le service de table (équipage des navires), 1946
- C. 69 sur le diplôme de capacité des cuisiniers de navire, 1946
- C. 70 sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946
- C. 71 sur les pensions des gens de mer, 1946
- C. 72 des congés payés des marins, 1946
- C. 73 sur l'examen médical des gens de mer, 1946
- C. 74 sur les certificats de capacité de matelot qualifié, 1946
- C. 75 sur le logement des équipages, 1946
- C. 76 sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946

Vingt-neuvième session (Montréal) 1946

- C. 77 sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946
- C. 78 sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946
- C. 79 sur le travail de nuit des adolescents (travaux non industriels), 1946
- C. 80 portant révision des articles finals, 1946

Trentième session (Genève) 1947

- C. 81 sur l'inspection du travail, 1947 [Protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947]
- C. 82 sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947
- C. 83 sur les normes du travail (territoires non métropolitains), 1947
- C. 84 sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947
- C. 85 sur l'inspection du travail (territoires non métropolitains), 1947
- C. 86 sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1947

Trente-unième session (San Francisco) 1948

- C. 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
- C. 88 sur le service de l'emploi, 1948
- C. 89 sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948 [Protocole de 1990 relatif à la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948]
- C. 90 sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948

Trente-deuxième session (Genève) 1949

- C. 91 sur les congés payés des marins (révisée), 1949
- C. 92 sur le logement des équipages (révisée), 1949
- C. 93 sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1949
- C. 94 sur les clauses de travail (contrats publics), 1949
- C. 95 sur la protection du salaire, 1949
- C. 96 sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949
- C. 97 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949
- C. 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Trente-quatrième session (Genève) 1951

- C. 99 sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951
- C. 100 sur l'égalité de rémunération, 1951

Trente-cinquième session (Genève) 1952

- C. 101 sur les congés payés (agriculture), 1952
- C. 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952
- C. 103 sur la protection de la maternité (révisée), 1952

Trente-sixième session (Genève) 1955

- C. 104 sur l'abolition des sanctions pénales (travailleurs indigènes), 1955

Quarantième session (Genève) 1957

- C. 105 sur l'abolition du travail forcé, 1957
- C. 106 sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957
- C. 107 relative aux populations aborigènes et tribales, 1957

Quarante-unième session (Genève) 1958

- C. 108 sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958
- C. 109 sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1958

Quarante-deuxième session (Genève) 1958

- C. 110 Sur les plantations, 1958 [Protocole de 1982 relatif à la convention sur les plantations, 1958]
- C. 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

Quarante-troisième session (Genève) 1959

- C. 112 sur l'âge minimum (pêcheurs), 1959
- C. 113 sur l'examen médical des pêcheurs, 1959
- C. 114 sur le contrat d'engagement des pêcheurs, 1959

Quarante-quatrième session (Genève) 1960

- C. 115 sur la protection contre les radiations, 1960

Quarante-cinquième session (Genève) 1961

- C. 116 portant révision des articles finals, 1961

Quarante-sixième session (Genève) 1962

- C. 117 sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962
- C. 118 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962

Quarante-septième session (Genève) 1963

- C. 119 sur la protection des machines, 1963

Quarante-huitième session (Genève) 1964

- C. 120 sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964
- C. 121 sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980]
- C. 122 sur la politique de l'emploi, 1964

Quarante-neuvième session (Genève) 1965

- C. 123 sur l'âge minimum (travaux souterrains), 1965
- C. 124 sur l'examen médical des adolescents (travaux souterrains), 1965

Cinquantième session (Genève) 1966

- C. 125 sur les brevets de capacité des pêcheurs, 1966
- C. 126 sur le logement à bord des bateaux de pêche, 1966

Cinquante-unième session (Genève) 1967

- C. 127 sur le poids maximum, 1967
- C. 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967

Cinquante-troisième session (Genève) 1969

- C. 129 sur l'inspection du travail (agriculture), 1969
- C. 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969

Cinquante-quatrième session (Genève) 1970

- C. 131 sur la fixation des salaires minima, 1970
- C. 132 sur les congés payés (révisée), 1970

Cinquante-cinquième session (Genève) 1970

- C. 133 sur le logement des équipages (dispositions complémentaires), 1970
- C. 134 sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970

Cinquante-sixième session (Genève) 1971

- C. 135 concernant les représentants des travailleurs, 1971
- C. 136 sur le benzène, 1971

Cinquante-huitième session (Genève) 1973

- C. 137 sur le travail dans les ports, 1973
- C. 138 sur l'âge minimum, 1973

Cinquante-neuvième session (Genève) 1974

- C. 139 sur le cancer professionnel, 1974
- C. 140 sur le congé-éducation payé, 1974

Soixantième session (Genève) 1975

- C. 141 sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975
- C. 142 sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975
- C. 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975

Soixante-unième session (Genève) 1976

- C. 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Soixante-deuxième session (Genève) 1976

- C. 145 sur la continuité de l'emploi (gens de mer), 1976
- C. 146 sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976
- C. 147 sur la marine marchande (normes minima), 1976 [Protocole de 1996 relatif à la convention sur la marine marchande (normes minima), 1976]

Soixante-troisième session (Genève) 1977

- C. 148 sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977
- C. 149 sur le personnel infirmier, 1977

Soixante-quatrième session (Genève) 1978

- C. 150 sur l'administration du travail, 1978
- C. 151 sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Soixante-cinquième session (Genève) 1979

- C. 152 sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979
- C. 153 sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979

Soixante-septième session (Genève) 1981

- C. 154 sur la négociation collective, 1981
- C. 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981
- C. 156 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981

Soixante-huitième session (Genève) 1982

- C. 157 sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982
- C. 158 sur le licenciement, 1982

Soixante-neuvième session (Genève) 1983

- C. 159 sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983

Septantième session (Genève) 1985

- C. 160 sur les statistiques du travail, 1985
- C. 161 sur les services de santé au travail, 1985

Septante-unième session (Genève) 1986

- C. 162 sur l'amiante, 1986

Septante-quatrième session (Genève) 1987

- C. 163 sur le bien-être des gens de mer, 1987
- C. 164 sur la protection de la santé et les soins médicaux (gens de mer), 1987
- C. 165 sur la sécurité sociale des gens de mer (révisée), 1987
- C. 166 sur le rapatriement des marins (révisée), 1987

Septante-cinquième session (Genève) 1988

- C. 167 sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988
- C. 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988

Septante-sixième session (Genève) 1989

- C. 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989

Septante-septième session (Genève) 1990

- C. 170 sur les produits chimiques, 1990
- C. 171 sur le travail de nuit, 1990

Septante-huitième session (Genève) 1991

- C. 172 sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991

Septante-neuvième session (Genève) 1992

- C. 173 sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992

Quatre-vingtième session (Genève) 1993

- C. 174 sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993

Quatre-vingt-unième session (Genève) 1994

- C. 175 sur le travail à temps partiel, 1994

Quatre-vingt-deuxième session (Genève) 1995

- C. 176 sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995

Quatre-vingt-troisième session (Genève) 1996

- C. 177 sur le travail à domicile, 1996

Quatre-vingt-quatrième session (Genève) 1996

- C. 178 sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996
- C. 179 sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996
- C. 180 sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996

Quatre-vingt-cinquième session (Genève) 1997

- C. 181 sur les agences d'emploi privées, 1997

Quatre-vingt-sixième session (Genève) 1998

Aucune convention n'a été adoptée à cette session

Quatre-vingt-septième session (Genève) 1999

- C. 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999

Quatre-vingt-huitième session (Genève) 2000

- C. 183 sur la protection de la maternité, 2000

Quatre-vingt-neuvième session (Genève) 2001

- C. 184 sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001

Annexe 2

*Tableau synoptique (par matière) des décisions concernant
les conventions et recommandations internationales du travail*

(extrait du document du Conseil d'administration: GB.280/LILS/WP/PRS/1/2)

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Droits fondamentaux de l'homme					
Liberté syndicale	C87 (liberté syndicale) C98 (droit d'organisation et de négociation collective) C135 et R143 (représentants des travailleurs) C141 et R149 (travailleurs ruraux) C151 et R159 (fonction publique)			C84 (territoires non métropolitains) C135 (représentants des travailleurs) C141 (travailleurs ruraux) C151 (fonction publique)	C11 (agriculture)
Travail forcé	C29 (travail forcé) et R35 (contrainte indirecte au travail) C105 (abolition du travail forcé)		R36 (réglementation du travail forcé)		
Egalité de chances et de traitement	C100 et R90 (égalité de rémunération entre hommes et femmes) C111 et R111 (discrimination en matière d'emploi) C156 et R165 (travailleurs ayant des responsabilités familiales)		R123 (femmes ayant des responsabilités familiales)		
Travail des enfants	C138 et R146 (âge minimum) C182 et R190 (pires formes de travail des enfants)				

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Emploi					
Politique de l'emploi	C122 et R122 , R169 (politique de l'emploi) R189 (petites et moyennes entreprises)		R1 (chômage) R45 (jeunes gens) R50 , R51 , R73 (travaux publics)	R71 (transition de la guerre à la paix)	C2 (chômage) R136 (programmes pour la jeunesse)
Service de l'emploi et bureaux de placement payants	C181 et R188 (agences d'emploi privées)		C34 et R42 (bureaux de placement) R72 (service de l'emploi)		C88 et R83 (service de l'emploi) C96 (bureaux de placement payants)
Orientation et formation professionnelles	C142 (mise en valeur des ressources humaines)	R150 (mise en valeur des ressources humaines)	R15 (agriculture) R56 (bâtiment) R57 (formation professionnelle) R60 (apprentissage) R87 (orientation professionnelle) R88 (adultes) R101 (agriculture) R117 (formation professionnelle)		
Réadaptation et emploi des personnes handicapées	R99 (adaptation et réadaptation professionnelles) C159 et R168 (réadaptation professionnelle et emploi)				
Sécurité de l'emploi			R119 (licencierement)	C158 (licencierement)	

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Politique sociale					
		R127 (coopératives)		C82 (territoires non métropolitains)	C117 (buts et normes fondamentaux)
Administration du travail					
Général	C150 et R158 (administration du travail)				
Inspection du travail	C81 et R81 (industrie et commerce) R82 (mines et transports) P81 (services non commerciaux) C129 et R133 (agriculture)		R5 (services d'hygiène) R54 (bâtiment) R59 (travailleurs indigènes)	C85 (territoires non métropolitains)	R20 (inspection)
Statistiques	C160 et R170 (statistiques du travail)		C63 (statistiques des salaires et heures de travail)	R19 (statistiques des migrations)	
Consultation tripartite	C144 et R152 (consultations tripartites)				
Relations professionnelles					
	R91 (conventions collectives) C154 et R163 (négociation collective) R113 (consultation)			C154 (négociation collective) R92 (conciliation volontaire) R94 (coopération au niveau de l'entreprise) R129 (communication) R130 (réclamations)	

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Conditions de travail					
Salaires	C131 et R135 (fixation des salaires minima) C95 et R85 (protection du salaire) C173 et R180 (insolvabilité de l'employeur) C94 et R84 (clauses de travail dans les contrats publics)			C131 (fixation des salaires minima)	C26 et R30 (industrie et commerce) C99 et R89 (fixation des salaires minima dans l'agriculture)
Durée du travail	R116 (réduction de la durée du travail)	C43 (verreries à vitres) C49 (verreries à bouteilles) C153 et R161 (transports routiers)	C31 (mines de charbon) C43 (verreries à vitres) C46 (mines de charbon) C49 (verreries à bouteilles) C51 (travaux publics) C61 (textile) C67 , R63 , R64 , R65 , R66 (transports routiers) R37 (hôtels, etc.) R38 (spectacles, etc.) R39 (hôpitaux, etc.)	C1 (industrie) C30 (commerce et bureaux)	C47 (quarante heures)
Travail de nuit	C171 et R178 (trav. de nuit)		C20 (boulangerie)		
Repos hebdomadaire	C14 (industrie) C106 et R103 (commerce et bureaux)		R18 (commerce)		
Congés payés	C140 (congé-éducation payé)		C52 et R47 (industrie et commerce) C101 et R93 (agriculture)	C140 (congé-éducation payé)	C132 (congés payés) R98 (congés payés)
Travail à temps partiel	C175 et R182 (travail à temps partiel)				
Travail à domicile	C177 et R184 (travail à domicile)				

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Sécurité et santé au travail					
Général	C155 et R164 (sécurité et santé des travailleurs) C161 et R171 (services de santé au travail) C174 et R181 (accidents industriels majeurs) C176 et R183 (mines) R97 (protection de la santé)		R112 (médecine du travail)	C155 (sécurité et santé des travailleurs)	R31 (prévention des accidents)
Substances et agents toxiques	C115 et R114 (radiations) C139 et R147 (cancer professionnel) C162 et R172 (amiante) C170 et R177 (produits chimiques)	C13 (céruse) C136 et R144 (benzène) R3 (charbon) R4 (saturisme) R6 (phosphore blanc)		C115 (radiations) C139 (cancer professionnel)	
Machines		C119 et R118 (protection des machines)	R32 (dispositifs de sécurité)		
Poids maximum		C127 et R128 (poids maximum)			
Pollution de l'air, bruit et vibrations	C148 et R156 (pollution de l'air, bruit et vibrations)			C148 (pollution de l'air, bruit et vibrations)	
Industrie du bâtiment	C167 et R175 (construction)		C62 et R53 (prescriptions de sécurité) R55 (prévention des accidents)		
Commerce et bureaux	C120 et R120 (hygiène)				
Services sociaux, logement et loisirs	R102 (services sociaux) R115 (logement)	R16 (logement, agriculture) R21 (loisirs)			

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Sécurité sociale					
Normes d'ensemble	C102 (norme minimum) C118 (égalité de traitement) C157 et R167 (conservation des droits) R67 (garantie des moyens d'existence)			C102 (norme minimum) C118 (égalité de traitement) C157 et R167 (conservation des droits)	C19 (égalité de traitement, accidents du travail) R17 (assurances sociales, agriculture) R68 (forces armées)
Soins médicaux et indemnités de maladie	C130 et R134 (soins médicaux et indemnités de maladie)		C24 (industrie) C25 (agriculture) R29 (assurance-maladie)	C130 et R134 (soins médicaux et indemnités de maladie)	R69 (soins médicaux)
Prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants	C128 et R131 (prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants)		C35, C36 (assurance-vieillesse) C37, C38 (assurance-invalidité) C39, C40 (assurance-décès) R43 (assurance-invalidité-vieillesse-décès) C48 (conservation des droits à pension des migrants)	C128 et R131 (prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants)	
Prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles	C121 et R121 (accidents du travail et maladies professionnelles)		C17 (accidents du travail) R22 (accidents du travail, indemnités) R23 (accidents du travail, juridiction) C18, C42 (maladies professionnelles) R24 (maladies professionnelles)	C121 (accidents du travail et maladies professionnelles)	C12 (accidents du travail, agriculture) R25 (égalité de traitement, accidents du travail)

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Sécurité sociale (suite)					
Prestations de chômage	C168 et R176 (promotion de l'emploi et protection contre le chômage)		C44 et R44 (chômage)		
Prestations de maternité	C183 et R191 (protection de la maternité)		R12 (agriculture)		C3 , C103 et R95 (protection de la maternité)
Emploi des femmes					
Travail de nuit				C4 , C41 , C89 , P89 (travail de nuit des femmes) R13 (agriculture)	
Travaux souterrains					C45 (emploi des femmes aux travaux souterrains)
Emploi des enfants et des adolescents					
Age minimum			C5 et C59 (industrie) C10 (agriculture) C33 , C60 (travaux non industriels) C123 et R124 (travaux souterrains) R96 (mines de charbon)		R41 (travaux non industriels) R52 (entreprises familiales)
Travail de nuit		C6 , C90 (industrie) C79 et R80 (travaux non industriels) R14 (agriculture)			
Examen médical	C77 (industrie) C78 (trav. non industriels) R79 (enf. et adolescents) C124 (travaux souterrains) R125 (conditions d'emploi des adolescents, travaux souterrains)			C77 (industrie) C78 (trav. non industriels) R79 (enf. et adolescents) C124 (travaux souterrains) R125 (conditions d'emploi des adolescents, travaux souterrains)	

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Travailleurs âgés					
					R162 (travailleurs âgés)
Travailleurs migrants					
			C21 (inspection des émigrants à bord des navires) C66 et R61 (travailleurs migrants) R62 (collaboration entre Etats) R2 (réciprocité) R26 (protection des émigrantes)		C97 et R86 , C143 et R151 (travailleurs migrants) R100 (pays insuffisamment développés)
Peuples indigènes et tribaux, travailleurs indigènes dans les territoires non métropolitains					
Travailleurs indigènes			C50 et R46 (recrutement) C64 et R58 , C86 (contrats de travail) C65 , C104 (sanctions pénales)		
Travailleurs dans les territoires non métropolitains			R70 et R74 (politique sociale)	C83 (normes du travail)	
Peuples indigènes et tribaux	C169 (peuples indigènes et tribaux) R104 (populations aborigènes et tribales)		C107 (populations aborigènes et tribales)		

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Gens de mer					
Général	C108 (pièces d'identité) C145 et R154 (continuité de l'emploi) C147 , P147 et R155 (normes minima)	C22 (contrat d'engagement)	C9 (placement) R77 (formation professionnelle)	C145 (continuité de l'emploi) R139 (emploi, évolution technique)	R9 (statuts nationaux des marins) R107 (engagement à bord de navires étrangers) R108 (conditions de vie, de travail et de sécurité)
Formation et accès à l'emploi	C179 et R186 (recrutement et placement)	C16 (examen médical des enfants et jeunes gens) C73 (examen médical des gens de mer)	C7 (âge minimum, travail maritime) C15 (âge minimum, soudeurs et chauffeurs)	R137 (formation professionnelle)	C58 (âge minimum, travail maritime)
Conditions d'admission à l'emploi		C69 (cuisiniers) C74 (matelot qualifié)			C53 (officiers)
Certificats de capacité	C146 (congrés payés annuels) R153 (jeunes marins) C166 et R174 (rapatriement) C180 (durée du travail et effectifs) R187 (salaires, durée du travail et effectifs)		C23 , R27 (rapatriement) C54 , C72 , C91 (congrés payés) C57 et R49 (durée du travail et effectifs) C76 , C93 , C109 et R109 (salaires, durée du travail et effectifs)	C146 (congrés payés annuels)	
Conditions générales de l'emploi					
Sécurité, santé et bien-être	C163 et R173 (bien-être) C164 (protection de la santé et soins médicaux)	C68 (alimentation et service de table) C134 (prévention des accidents)	C75 (logement) R48 (conditions de séjour dans les ports) R105 (pharmacies à bord) R106 (consultations médicales) R138 (bien-être)	R78 (articles de literie, ustensiles de table) R142 (prévention des accidents)	C92 et C133 (logement) R140 , R141 (logement)

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Gens de mer (suite)					
Sécurité sociale	C165 (sécurité sociale des gens de mer)				
Inspection du travail	C178 et R185 (inspection des conditions de travail et de vie)		R28 (principes généraux)		
Pêcheurs					
		C113 (examen médical) C114 (contrat d'engagement) C125 (brevets de capacité) R126 (formation professionnelle)	C112 (âge minimum)	C126 (logement)	R7 (durée du travail)
Navigation intérieure					
				R8 (durée du travail)	
Dockers					
	C152 et R160 (sécurité et hygiène du travail)	C27 (indication du poids)	C28 (protection contre les accidents), R33 (réciprocité) et R34 (consultation des organisations) C32 (protection contre les accidents) et R40 (réciprocité)	C137 et R145 (travail dans les ports)	C137 et R145 (travail dans les ports)

Matière	Instruments à jour	Instruments à réviser	Instruments dépassés	Demandes d'informations	Autres instruments
Plantations					
	C110, P110 et R110 (plantations)				
Fermiers et métayers					
	R132 (fermiers et métayers)				
Personnel infirmier					
	C149 et R157 (personnel infirmier)			C149 et R157 (personnel infirmier)	
Hôtels et restaurants					
	C172 et R179 (conditions de travail)				
Total	70 conventions 3 protocoles 70 recommandations	21 conventions 12 recommandations	55 conventions 67 recommandations	34 conventions 1 protocole 19 recommandations	21 conventions 25 recommandations

Annexe 3

Dispositions de fond de la convention (n° 144) et de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Date d'entrée en vigueur: 16.05.1978

Date d'adoption: 21.06.1976

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 2 juin 1976, en sa soixante et unième session;

Rappelant les termes des conventions et recommandations internationales du travail existantes – en particulier la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et la recommandation sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960 – qui affirment le droit des employeurs et des travailleurs d'établir des organisations libres et indépendantes et demandent que des mesures soient prises pour promouvoir des consultations efficaces au niveau national entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les dispositions de nombreuses conventions et recommandations internationales du travail qui prévoient la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs sur les mesures à prendre pour leur donner effet;

Après avoir examiné la quatrième question à l'ordre du jour de la session, qui est intitulée: «Création de mécanismes tripartites chargés de promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail», et après avoir décidé d'adopter certaines propositions concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale, adopte, ce vingt et unième jour de juin mil neuf cent soixante-seize, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

Article 1

Dans la présente convention, les termes organisations représentatives signifient les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, jouissant du droit à la liberté syndicale.

Article 2

1. Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à mettre en œuvre des procédures qui assurent des consultations efficaces entre les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs sur les questions concernant les activités de l'Organisation internationale du Travail, énoncées à l'article 5, paragraphe 1, ci-dessous.

2. La nature et la forme des procédures prévues au paragraphe 1 du présent article seront déterminées dans chaque pays, conformément à la pratique nationale, après consultation des organisations représentatives, s'il en existe et si de telles procédures n'ont pas encore été établies.

Article 3

1. Aux fins des procédures visées par la présente convention, les représentants des employeurs et des travailleurs seront choisis librement par leurs organisations représentatives, s'il en existe.

2. Les employeurs et les travailleurs seront représentés sur un pied d'égalité au sein de tout organisme au moyen duquel les consultations auraient lieu.

Article 4

1. L'autorité compétente assumera la responsabilité du support administratif des procédures visées par la présente convention.

2. Des arrangements appropriés seront pris entre l'autorité compétente et les organisations représentatives, s'il en existe, pour le financement de toute formation nécessaire aux personnes participant à ces procédures.

Article 5

1. Les procédures visées par la présente convention devront avoir pour objet des consultations sur:

- a) les réponses des gouvernements aux questionnaires sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail et les commentaires des gouvernements sur les projets de textes qui doivent être discutés par la Conférence;
- b) les propositions à présenter à l'autorité ou aux autorités compétentes en relation avec la soumission qui doit leur être faite des conventions et recommandations, conformément à l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail;
- c) le réexamen, à des intervalles appropriés, de conventions non ratifiées et de recommandations auxquelles il n'a pas encore été donné effet, pour envisager les mesures qui pourraient être prises afin de promouvoir leur mise en œuvre et leur ratification, le cas échéant;
- d) les questions que peuvent poser les rapports à présenter au Bureau international du Travail au titre de 'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail;
- e) les propositions relatives à la dénonciation de conventions ratifiées.

2. Afin d'assurer un examen adéquat des questions visées au paragraphe 1 du présent article, des consultations auront lieu à des intervalles appropriés fixés d'un commun accord, mais au moins une fois par an.

Article 6

Lorsque cela paraît approprié après consultation avec les organisations représentatives, s'il en existe, l'autorité compétente produira un rapport annuel sur le fonctionnement des procédures visées par la présente convention.

**Recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives
aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976**

Date d'adoption: 21.06.1976

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 2 juin 1976, en sa soixante et unième session;

Rappelant les termes des conventions et recommandations internationales du travail existantes—en particulier la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et la recommandation sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960— qui affirment le droit des employeurs et des travailleurs d'établir des organisations libres et indépendantes et demandent que des mesures soient prises pour promouvoir des consultations efficaces au niveau national entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les dispositions de nombreuses conventions et recommandations internationales du travail qui prévoient la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs sur les mesures à prendre pour leur donner effet;

Après avoir examiné la quatrième question à l'ordre du jour de la session, qui est intitulée: Création de mécanismes tripartites chargés de promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail, et après avoir décidé d'adopter certaines propositions concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail ainsi que les mesures nationales en rapport avec les activités de l'Organisation internationale du Travail;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation, adopte, ce vingt et unième jour de juin mil neuf cent soixante-seize, la recommandation ci-après, qui sera dénommée *Recommandation sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976*.

1. Dans la présente recommandation, les termes *organisations représentatives* signifient les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, jouissant du droit à la liberté syndicale.

2. (1) Tout Membre devrait mettre en œuvre des procédures qui assurent des consultations efficaces entre les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs sur les questions concernant les activités de l'Organisation internationale du Travail, conformément aux paragraphes 5 à 7 ci-dessous.

(2) La nature et la forme des procédures prévues au sous-paragraph (1) du présent paragraphe devraient être déterminées dans chaque pays, conformément à la pratique nationale, après consultation des organisations représentatives, si de telles procédures n'ont pas encore été établies.

(3) Par exemple, des consultations pourraient avoir lieu:

- a) au moyen d'une commission spécialement instituée pour les questions concernant les activités de l'Organisation internationale du Travail;
- b) au moyen d'un organisme doté d'une compétence générale dans le domaine économique et social ou dans le domaine du travail;
- c) au moyen d'un certain nombre d'organismes dotés d'une responsabilité spéciale pour des matières déterminées;

d) par voie de communications écrites, lorsqu'elles sont acceptées comme appropriées et suffisantes par ceux qui participent aux procédures consultatives.

3. (1) Aux fins des procédures visées par la présente recommandation, les représentants des employeurs et des travailleurs devraient être choisis librement par leurs organisations représentatives.

(2) Les employeurs et les travailleurs devraient être représentés sur un pied d'égalité au sein de tout organisme au moyen duquel les consultations auraient lieu.

(3) Des mesures devraient être prises, en coopération avec les organisations intéressées d'employeurs et de travailleurs, afin de prévoir une formation appropriée pour permettre aux personnes participant à ces procédures de remplir leurs fonctions de manière efficace.

4. L'autorité compétente devrait assumer la responsabilité du support administratif et du financement des procédures visées par la présente recommandation, y compris, au besoin, le financement de programmes de formation.

5. Les procédures visées par la présente recommandation devraient avoir pour objet des consultations:

- a) sur les réponses des gouvernements aux questionnaires sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail et les commentaires des gouvernements sur les projets de textes qui doivent être discutés par la Conférence;
- b) sur les propositions à présenter à l'autorité ou aux autorités compétentes en relation avec la soumission qui doit leur être faite des conventions et recommandations, conformément à l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail;
- c) compte tenu de la pratique nationale, sur la préparation et la mise en œuvre des mesures législatives ou autres tendant à donner effet aux conventions et recommandations internationales du travail et, en particulier, aux conventions ratifiées (y compris la mise en œuvre des dispositions concernant la consultation ou la collaboration des représentants des employeurs et des travailleurs);
- d) sur le réexamen, à des intervalles appropriés, de conventions non ratifiées et de recommandations auxquelles il n'a pas été donné effet, pour envisager les mesures qui pourraient être prises afin de promouvoir leur mise en œuvre et leur ratification, le cas échéant;
- e) sur les questions que peuvent poser les rapports à présenter au Bureau international du Travail au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail;
- f) sur les propositions relatives à la dénonciation de conventions ratifiées.

6. L'autorité compétente, après consultation des organisations représentatives, devrait décider dans quelle mesure ces procédures devraient être utilisées pour d'autres questions d'intérêt commun telles que:

- a) la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des activités de coopération technique auxquelles l'Organisation internationale du Travail participe;
- b) les mesures à prendre à l'égard de résolutions et autres conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail, les conférences régionales, les commissions d'industrie ou autres réunions convoquées par l'Organisation internationale du Travail;
- c) les mesures à prendre pour mieux faire connaître les activités de l'Organisation internationale du Travail, en tant qu'élément pouvant être utilisé dans les politiques et programmes économiques et sociaux.

7. Afin d'assurer un examen adéquat des questions visées aux paragraphes précédents, des consultations devraient avoir lieu à des intervalles appropriés fixés d'un commun accord, mais au moins une fois par an.

8. Des mesures appropriées aux conditions et à la pratique nationales devraient être prises pour assurer la coordination entre les procédures visées par la présente recommandation et les activités d'organismes nationaux traitant de questions analogues.

9. Lorsque cela paraît approprié après consultation avec les organisations représentatives, l'autorité compétente devrait produire un rapport annuel sur le fonctionnement des procédures visées par la présente recommandation.

Annexe 4

Dispositions de la Constitution de l'OIT et du Règlement de la Conférence relatives aux NIT qui revêtent un intérêt particulier pour les organisations d'employeurs et de travailleurs

Constitution de l'OIT

Article 3

1. La Conférence générale des représentants des Membres tiendra des sessions chaque fois que besoin sera et au moins une fois par an. Elle sera composée de quatre représentants de chacun des Membres dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres.

...

5. Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent. ...

Article 14

1. Le Conseil d'administration établira l'ordre du jour des sessions de la Conférence après avoir examiné toutes propositions faites par le gouvernement d'un des Membres, par toute organisation représentative visée à l'article 3, ou par toute organisation de droit international public, au sujet des matières à inscrire à cet ordre du jour.

...

Article 23

...

2. Chaque Membre communiquera aux organisations représentatives reconnues telles aux fins de l'article 3 copie des informations et rapports transmis au Directeur général en application des articles 19 et 22.

Article 24

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Règlement de la Conférence internationale du Travail

Article 39

Stades préparatoires de la procédure de double discussion

1. Lorsqu'une question est régie par la procédure de double discussion, le Bureau international du Travail prépare, aussitôt que possible, un rapport préliminaire exposant la législation et la pratique dans les différents pays, ainsi que tous les autres éléments d'information utiles, en même temps qu'un questionnaire. Ce rapport et ce questionnaire, demandant aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses et de donner des réponses motivées, sont adressés par le Bureau aux gouvernements de telle manière qu'ils leur parviennent dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée. ...

...

6. Sur la base des réponses reçues au questionnaire visé au paragraphe 1 et en tenant compte de la première discussion par la Conférence, le Bureau prépare un ou plusieurs textes de conventions ou de recommandations et les communique aux gouvernements de telle manière qu'ils leur parviennent au plus tard deux mois à partir de la clôture de la session de la Conférence, en leur demandant de faire connaître, dans un délai de trois mois, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, les amendements ou observations éventuels qu'ils ont à présenter.

Annexe 5

Exemple de la lettre adressée chaque année par le BIT aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs concernant leur rôle dans la mise en œuvre des NIT

Mars,

Madame, Monsieur,

Comme vous le savez, votre pays, en tant que Membre de l'Organisation internationale du Travail, est tenu, en vertu de la Constitution de l'OIT, de s'acquitter de certaines obligations en ce qui concerne les conventions, recommandations et protocoles adoptés par la Conférence internationale du Travail.

A cet égard, le Gouvernement de votre pays doit soumettre, dans un délai de douze mois ou, exceptionnellement, de dix-huit mois après la clôture de chaque session de la Conférence, les instruments adoptés par cette session à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière traitée dans ces instruments, en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. Il doit informer le Bureau international du Travail des mesures qu'il a prises à cette fin.

En outre, le Gouvernement de votre pays doit présenter régulièrement au BIT des rapports sur l'application des conventions internationales du travail ratifiées par votre pays. Les Etats Membres sont également appelés chaque année à faire rapport au BIT sur l'état de leur législation et de leur pratique concernant les questions traitées par des conventions et protocoles non ratifiés et par des recommandations choisies à cet effet par le Conseil d'administration du BIT. Cette année, les rapports demandés dans ce contexte concernaient la convention _____ et la recommandation _____ sur _____ (l'an de l'adoption). Votre gouvernement devrait communiquer ces rapports pour le 30 avril 2001 (de l'an prochain), au plus tard.

Par ailleurs, la Constitution de l'OIT impose aux gouvernements des Etats Membres, l'obligation de communiquer une copie des informations et rapports mentionnés ci-dessus aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs de leur pays. Les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées ont la possibilité de formuler des observations au sujet du contenu de ces rapports et sur la manière dont les diverses obligations à l'égard des conventions de l'OIT sont respectées. Les organisations d'employeurs et de travailleurs participent ainsi activement à la mise en œuvre des normes internationales du travail. Ces observations sont habituellement adressées au BIT par l'entremise du gouvernement pour que ce dernier puisse présenter ses commentaires éventuels. Elles peuvent également être envoyées directement au BIT qui, dans ce cas, les communique au gouvernement pour commentaires.

Les rapports et autres informations qui seront fournis cette année par les gouvernements ainsi que les observations reçues au BIT de la part des organisations d'employeurs et de travailleurs seront examinés par la Commission d'experts pour l'application des

conventions et recommandations à sa session de cette année. Le rapport de cette commission sera ensuite examiné par la Commission tripartite de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail à sa session de l'an suivant.

Afin de donner suite à certaines suggestions faites notamment au sein de la Commission tripartite de l'application des normes de la Conférence, le Bureau a pris diverses mesures pour promouvoir et faciliter la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs à la mise en œuvre des normes de l'OIT. Dans le cadre de ces mesures, je vous fais parvenir les documents suivants:

- une liste des conventions ratifiées par votre pays pour lesquelles des rapports détaillés ou simplifiés doivent être fournis au BIT par votre Gouvernement entre le 1^{er} juin et le 1^{er} septembre (de la même année); les commentaires formulés par la commission d'experts, auxquels votre Gouvernement doit fournir une réponse sont annexés à cette liste (Annexes I, II, III et IV);
- le formulaire que vous devrez remplir si vous désirez qu'une copie des formulaires de rapports demandés cette année vous soit envoyée (Annexe V); ces formulaires sont également accessibles sur le site Internet de l'OIT:
www.ilo.org/public/french/standards/norm/sources/reptforms/index.htm
- un extrait du rapport de la dernière session de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations où celle-ci évoque le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans les procédures de contrôle et se réfère aux observations de ces organisations (Annexe VI);
- le formulaire de rapport concernant la convention _____ et la recommandation _____ sur _____ (l'an de l'adoption), au sujet desquelles le Conseil d'administration a demandé pour cette année un rapport au titre de l'article 19 de la Constitution (Annexe VII);
- un second jeu de commentaires formulés par la commission d'experts, communiqués aux gouvernements seulement pour information et pour permettre à ceux-ci d'envisager toutes les dispositions appropriées; des réponses à ces commentaires ne devront être fournies que lorsque les rapports détaillés sur les conventions concernées seront demandés par le Bureau (Annexe VIII).

Je ne manquerai pas de vous faire parvenir toute autre information que vous souhaiteriez obtenir au sujet des normes de l'OIT, ainsi que des exemplaires supplémentaires des documents dont vous auriez besoin.

Dans l'espoir que cette documentation présentera de l'intérêt et de l'utilité pour votre Organisation, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Directeur général,

Le Directeur du Département des
normes internationales du travail

Annexe 6

«Des normes mieux ciblées pour un meilleur impact», extrait de *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général, CIT, 85^e Session, Genève, 1997

...

A. Un choix de sujets mieux ciblés

La Constitution de l'OIT a sagement prévu à son article 14.2 que le Conseil d'administration doit faire le nécessaire pour assurer une sérieuse préparation technique et une consultation appropriée des Membres principalement intéressés, par une conférence préparatoire technique ou par tout autre moyen, avant l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence.

Cette disposition visait à faire en sorte que les normes futures correspondent à des besoins réellement ressentis pour exercer un impact vérifiable. Avec une organisation de composition aussi large et diverse que l'est aujourd'hui l'OIT, la tâche reste tout aussi indispensable mais devient infiniment plus difficile à remplir. L'expérience récente montre que les difficultés du sujet ou ses aléas n'avaient pas toujours été mesurés avant que l'on fût engagé de manière irréversible dans l'élaboration des instruments. Pour tenter de remédier à ces difficultés et répondre à l'objectif de la Constitution, trois axes de réflexion complémentaires semblent devoir être examinés: l'élargissement de l'éventail du choix; l'application plus rigoureuse de critères de sélection pour mieux apprécier la valeur normative ajoutée potentielle du sujet; une procédure plus rationnelle.

1. Un éventail de choix plus large

L'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion d'instruments internationaux¹⁸ est, en vertu de l'article 10 de la Constitution, confiée au Bureau. Il y est précisé que cette étude, qui doit permettre au Conseil d'administration de prendre une décision quant au choix des sujets, doit être fondée sur une information la plus large possible concernant les législations et les pratiques nationales. Cette information devrait inclure les dispositions adoptées par les institutions régionales (ALENA, MERCOSUR, UE, etc.) dans les domaines considérés, pour autant qu'elles influent sur les législations ou les pratiques de leurs membres.

Actuellement, les études sont réalisées sur la base des informations dont disposent les services du siège. Dans certains cas, elles peuvent donner lieu à des réunions d'experts convoquées à cet effet. Ainsi, la décision d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur fut précédée d'une réunion d'experts dont le rapport a permis au Conseil de prendre une décision en pleine connaissance de cause. Pour le travail des enfants, les informations contenues dans le document soumis au Conseil d'administration provenaient d'études et de recherches menées par le service technique compétent ou des rapports envoyés par les gouvernements en application d'instruments des Nations Unies.

De manière générale cependant, la procédure de choix des sujets normatifs est à la fois centralisée et assez peu systématique. Il serait certainement souhaitable à cet égard de

pouvoir mobiliser davantage l'ensemble des mandants et obtenir des informations plus étendues au sujet des besoins effectivement ressentis. Si la solution institutionnelle est censée exister, elle est largement théorique¹⁹. Une solution peut-être plus viable serait de faire appel de manière beaucoup plus active aux structures décentralisées du Bureau et aux contacts directs avec les mandants tripartites.

Les bureaux extérieurs et les équipes multidisciplinaires devraient ainsi s'efforcer de recueillir l'avis de leurs interlocuteurs habituels sur les questions qui pourraient être incluses dans le portefeuille de normes futures, qu'elles soient ou non proposées par les services techniques (y compris en ce qui concerne la révision d'instruments anciens). Les bureaux régionaux pourraient aussi, le cas échéant, soulever la question dans les instances régionales appropriées (réunions des ministres du travail, réunions régionales, congrès d'organisations d'employeurs et de travailleurs, etc.) et faire part des réactions et des propositions faites. Toutes ces informations pourraient contribuer à alimenter les réflexions du Conseil et l'aider à se faire une idée plus juste de l'impact d'un instrument éventuel dans le domaine considéré, ou des perspectives de ratification d'une éventuelle convention.

Bon nombre de ces idées ont déjà été soumises à l'examen de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail du Conseil d'administration, dans le cadre d'une proposition tendant à établir un portefeuille de propositions régulièrement mis à jour, afin que le Conseil dispose d'un panorama plus global des possibilités d'action lorsqu'il est appelé à déterminer l'ordre du jour normatif de la Conférence et puisse ainsi effectuer ses choix de manière stratégique au lieu d'être réduit à opter pour un sujet qui n'est pas mûr, ou ne satisfait personne, et s'avérera au moment de sa discussion à la Conférence source de conflits ou de frustrations et plus tard, au stade des ratifications, source de déceptions.

2. Des critères de choix plus rigoureux: la recherche de la meilleure valeur ajoutée normative

On s'est déjà demandé dans le passé s'il ne serait pas souhaitable de procéder de manière plus systématique et de fonder le choix des domaines sur un certain nombre de critères objectifs. C'est ainsi que, lors de la première étude en profondeur sur les normes, il avait été suggéré de recourir à plusieurs critères, parmi lesquels le nombre de travailleurs affectés, l'intérêt pour les travailleurs des catégories économiques les plus défavorisées et la gravité du problème²⁰. Ces critères sont évidemment utiles et le Bureau suggère d'y revenir pour constituer le portefeuille dont il est question ci-dessus; mais ils ont également leurs limites, et certains instruments utiles n'auraient peut-être pas vu le jour s'ils avaient été mécaniquement appliqués. Ils nécessitent donc une pondération qui risque de leur faire perdre une partie de leur apparente simplicité d'utilisation.

Il existe en réalité un critère plus général et d'application plus universelle. Il consisterait à se demander, pour chaque sujet envisagé, quelle valeur un nouvel instrument pourrait ajouter durablement aux instruments existants à l'intérieur de l'Organisation, mais aussi à l'extérieur et surtout dans quelle mesure le sujet se prête vraiment à des normes dignes de ce nom. Pour illustrer cette problématique, j'évoquerai trois options fondamentales auxquelles la production de nouvelles normes devrait être confrontée: l'aptitude d'un sujet à faire l'objet d'obligations ou de simples orientations de nature politique ou morale; la valeur ajoutée que représente la superposition ou la succession d'instruments dans le même domaine par rapport à un regroupement de ces instruments; la valeur ajoutée résultant de l'accumulation de dispositions de protection comparées à des dispositions faisant appel à des principes généraux de responsabilité.

a) Aptitude intrinsèque du sujet à faire l'objet de normes

L'action normative étant à juste titre considérée comme le fleuron de l'OIT, la tentation est grande de donner une forme normative à des sujets qui, à un moment donné, apparaissent appeler une action de sa part. Tout problème de travail, dès lors qu'il est susceptible de revêtir quelque importance internationale, devrait dans cette optique faire l'objet de normes pour que cette importance soit reconnue comme telle. On a ainsi tendance à confondre le droit et les préceptes de bonne conduite. Cette attitude est d'autant plus paradoxale que, par ailleurs, l'idée de compléter l'action normative classique par le recours à une sorte de *soft law* s'est heurtée à de fortes résistances. Or ce n'est pas en incorporant dans des instruments classiques des dispositions qui ne sont en réalité que l'énoncé de principes généraux et difficilement contestables que l'on réussira à leur conférer la valeur de véritables normes juridiques, c'est-à-dire de prescriptions précises dont le respect se prête à une vérification pratique. De telles dispositions ne peuvent, en effet, se traduire par des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques mais dans des politiques ou de simples déclarations. Par voie de conséquence, leur impact est difficile à apprécier. Ce phénomène s'affirme évidemment surtout dans les conventions qui touchent à la politique économique et sociale²¹, mais il peut gagner des domaines d'action plus classiques, tels que les conditions de vie et de travail. Devant la diversité des situations et des solutions existantes, grande est la tentation de se borner à prescrire l'adoption de politiques nationales censées mettre en œuvre des objectifs définis en termes si généraux qu'ils laissent toute latitude – à moins que ce ne soit toute leur perplexité – aux destinataires. Cela ne veut évidemment pas dire que les instruments de l'OIT doivent s'abstenir de donner des orientations de politique générale, mais simplement que de telles orientations, surtout lorsqu'elles sont appelées à figurer dans des conventions, doivent être conçues en termes suffisamment spécifiques pour engendrer des droits et obligations dignes de ce nom. Si tel n'est pas le cas, elles devraient plutôt trouver place dans des recommandations – assorties du suivi dont il sera question ci-après – sinon dans d'autres instruments non contraignants.

Dans une optique voisine, l'évolution de plus en plus rapide du monde du travail et l'apparition de phénomènes atypiques confrontent l'action normative à la question de savoir à quel moment de tels phénomènes cessent d'être atypiques pour appeler, avec des chances raisonnables d'effectivité, une réglementation. La recherche du point d'équilibre stratégique doit tenir compte à cet égard de la dialectique inévitable entre la réglementation et l'inventivité des acteurs sociaux pour s'en évader. L'action normative ne doit donc pas s'épuiser vainement à la poursuite de phénomènes plus ou moins éphémères; elle doit s'obliger à n'intervenir que lorsque la multiplication de leurs formes et de leurs manifestations lui donne une chance raisonnable de les appréhender de manière suffisamment globale, durable et efficace. Ici aussi, la sagesse voudrait sans doute que, vis-à-vis de tels phénomènes, l'action normative s'exerce d'abord par le biais de recommandations.

b) Superposition ou regroupement des instruments?

La lecture du sommaire du recueil des conventions et recommandations ne peut manquer de donner au lecteur peu averti l'impression d'une démultiplication des sujets ou de nombreuses variations sur les mêmes thèmes. Le même sujet peut être traité sur un plan sectoriel et sur un plan général. Cette situation découle de la nature même du système de production des normes et de circonstances historiques qui ont conduit tantôt à faire face à un problème spécifique lorsqu'il se présentait avant d'élaborer un instrument de portée plus générale, tantôt à tenter de contourner les obstacles rencontrés par un instrument général au moyen d'instruments sectoriels, tantôt à compléter un instrument général par des normes

plus spécifiques. Si l'on prend le domaine de la sécurité et de la santé au travail, par exemple, on se rend compte que depuis le début des années soixante on a adopté des normes concernant des risques particuliers (radiations en 1960, benzène en 1971, cancer professionnel en 1974), un instrument général sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations en 1977) et un instrument de portée encore beaucoup plus générale sur la sécurité et la santé des travailleurs en 1981, pour revenir ensuite à des sujets particuliers (amiante en 1986, construction en 1988, substances chimiques en 1990 et mines en 1995). Tous ces instruments répondent à des besoins spécifiques et appellent un dispositif également spécifique. Il est clair cependant qu'ils relèvent d'une philosophie commune et comportent un grand nombre de dispositions similaires sinon identiques.

Outre que cet éparpillement se traduit par le faible niveau des ratifications de chacun de ces instruments (alors que cumulativement le secteur de la sécurité et de la santé au travail fait l'objet d'un flux relativement régulier de ratifications), une telle superposition comporte un double risque, celui de susciter des différences, sinon des contradictions, plus ou moins accidentelles, et celui d'affaiblir l'impact du dispositif commun. Des problèmes analogues se posent dans le cas d'instruments consacrés à des catégories particulières de travailleurs qui ne sont pas couvertes par des instruments juridiques ou le sont de manière imparfaite. Dans le souci louable d'offrir à ces catégories une protection d'ensemble, lorsqu'elles ne sont pas déjà protégées par des instruments généraux, on est conduit à reformuler les dispositions au risque de réduire ou de contredire ce à quoi elles ont déjà droit. Bien que la tâche du Bureau soit d'appeler l'attention aux divers stades de la préparation d'un texte sur les relations avec les autres instruments, la cohérence du résultat final n'est malheureusement pas garantie.

Il n'est évidemment pas facile de remédier à cet état de choses. Lorsqu'il existe déjà un instrument de portée générale, comme c'est le cas en matière de sécurité et de santé, on peut bien sûr se demander si l'on ne devrait pas, de préférence à des conventions complètement nouvelles, adopter un protocole qui renverrait aux dispositions pertinentes de la convention principale et serait ouvert à ratification même pour les pays qui n'ont pas ratifié celle-ci. Il conviendrait aussi d'élaborer des formules types pour définir les relations entre les instruments spécifiques et les instruments généraux qui couvrent le même secteur ou les mêmes travailleurs. J'y reviendrai en annexe dans mes propositions relatives à l'élaboration d'un code de bonnes pratiques rédactionnelles. Ces améliorations ne résoudreont cependant pas le problème résultant de la superposition des instruments qui existent déjà; le regroupement des instruments existants relève d'une entreprise très complexe qui a été évoquée dans le cadre des réflexions du Groupe de travail sur la politique de révision des normes²², et qui déborde largement le propos de ce rapport.

Etant donné la difficulté de toute entreprise de regroupement formel et le temps nécessaire pour qu'elle puisse aboutir, une solution moins ambitieuse, mais tout de même très utile, et de réalisation beaucoup plus rapide serait peut-être de reprendre de manière différente et plus synthétique l'effort de codification officieuse que le Bureau avait entrepris sous sa seule responsabilité à la veille de la deuxième guerre mondiale et qui a trouvé sa consécration en 1951 avec le Code international du travail. Sans toucher en quoi que ce soit aux instruments existants ou aux obligations qui en découlent, un tel code pourrait en donner une vision plus cohérente et synthétique, en distinguant les principes généraux applicables à l'ensemble des travailleurs ou des secteurs des normes vraiment spécifiques auxdits secteurs ou catégories de travailleurs. Une telle entreprise exigerait sans doute la mobilisation d'importantes ressources, mais elle pourrait permettre à l'OIT et à son œuvre normative de marquer avec éclat leur entrée dans le troisième millénaire. Et, selon la qualité du résultat,

rien n'empêcherait la Conférence de le consacrer de manière plus officielle en le promulguant comme une sorte de recommandation de portée générale.

c) Accumulation des dispositifs protecteurs ou renvoi à des règles de responsabilité?

L'opposition entre superposition et regroupement des normes trouve un prolongement dans le choix qui s'offre entre l'accumulation des dispositifs protecteurs et le renvoi à des règles de responsabilité. Pour faire face aux risques nouveaux pouvant résulter en particulier de la technologie, on a en effet tendance, surtout en matière de sécurité et de santé au travail, à accumuler les réglementations détaillées portant notamment sur les dispositifs de prévention ou la sûreté des outils. Mais on en est ainsi réduit, d'une part, à une course permanente pour tenter de rattraper des risques nouveaux et, d'autre part, à se limiter souvent à des prescriptions de caractère très général: avoir des outils ou des équipements bien conçus; remplacer les substances dangereuses par des substances qui le sont moins; faire en sorte que les échelles (lorsqu'elles sont nécessaires, si le travail ne peut être effectué depuis le sol, comme tient à le préciser la convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988) soient convenablement assurées contre des mouvements accidentels, etc. On peut se demander si, pour garantir l'objectif poursuivi, il ne serait pas plus efficace, au lieu d'accumuler les détails dont la valeur opératoire reste malgré tout souvent limitée, de fixer des règles générales de responsabilité dont la mise en œuvre serait appréciée par référence à des normes de précaution ou à des règles de l'art ou autres pratiques professionnelles, qui pourraient faire l'objet de codes de pratiques auxquels pourraient se référer le législateur, les conventions collectives ou les tribunaux. Cette question complexe mériterait certainement mieux que les réflexions très superficielles auxquelles l'objet et le cadre de ce rapport me limitent.

Une variante plus classique à explorer pour l'avenir serait de formuler ces règles plus détaillées sous la forme d'une annexe à l'instrument, dont la révision et la mise à jour pourraient être soumises à des conditions différentes et simplifiées par rapport à celles qui s'appliquent à la convention elle-même. Dans certains cas, on peut en effet se demander si, la réglementation proposée étant par nature relativement transitoire (parce que liée par exemple à un stade de la technologie ou des connaissances), il ne serait pas préférable pour assurer une plus grande souplesse d'adaptation de limiter les instruments aux objectifs et de réserver les modalités à des annexes. Comme le relevait déjà le rapport du Directeur général en 1964, certaines conventions contiennent des dispositions de caractère technique nécessaires à leur application correcte, qui ne mettent pas en jeu des principes de politique générale comme le font les obligations fondamentales découlant de la convention, et pour lesquelles, plus que pour des mesures générales, des modifications périodiques peuvent être nécessaires dans l'intérêt de leur adaptation à des circonstances et des besoins nouveaux. [...] Pourtant, lesdites dispositions sont parties intégrantes de la convention et elles ne peuvent, au contraire de ce qui se passe pour les règlements d'application concernant une loi sur le plan de la législation et de la pratique nationales, donner lieu, en l'état actuel des choses, à des modifications en l'absence de révision de la convention elle-même²³. Et de suggérer que de telles dispositions puissent faire l'objet d'annexes, tableaux et autres dispositions de caractère technique dont la modification pourrait être effectuée par une procédure simplifiée spécifiée par la Conférence (c'est-à-dire n'impliquant pas nécessairement la ratification) sans porter atteinte au principe selon lequel les obligations incombant aux Etats ne peuvent être élargies sans leur consentement²⁴.

3. Une procédure de choix moins irréversible?

Les réflexions qui précèdent n'offrent nullement une panacée pour choisir dans chaque cas la question normative la plus appropriée. Elles suggèrent plutôt que l'inscription définitive d'une question à l'ordre du jour en vue d'une action normative devrait être l'aboutissement d'un processus au cours duquel seraient éliminées les questions qui n'apparaissent pas mûres pour une action normative ou dont l'apport au corpus existant risquerait d'être incertain, marginal ou par trop éphémère. Or la procédure actuelle de choix au Conseil d'administration entre rarement dans la discussion du contenu éventuel de l'instrument. Le résultat reflète bien souvent un compromis global qui porte en même temps sur l'ordre du jour non normatif. Le choix des sujets normatifs se fait ainsi souvent sur la base du plus petit dénominateur commun, en quelque sorte faute de mieux.

Pour favoriser une méthode de choix plus rationnelle, il faudrait d'abord envisager sérieusement de séparer les questions censées conduire à une action normative de l'ordre du jour non normatif d'une session donnée. Ainsi, les questions inscrites pour discussion générale sans intention normative devraient être placées aussi tardivement que possible à l'ordre du jour pour mieux répondre à l'actualité.

Il faudrait ensuite et surtout avoir, au moment de l'inscription définitive, une vision plus nette du contenu éventuel de l'instrument envisagé par rapport aux instruments existants, y compris ceux qui peuvent exister hors de l'Organisation. Or, selon la procédure actuelle, le Conseil décide sur la base d'une analyse comparative et d'indications très générales quant aux objectifs éventuels mais sans entrer dans la matière de chaque sujet. A nouveau, la constitution d'un portefeuille pourrait aider à améliorer la situation en permettant de préciser au fil des examens successifs le contour de l'instrument sur le sujet envisagé.

Lorsque les sujets considérés soulèvent des questions techniques ou politiques complexes pour lesquelles le Bureau ne dispose pas d'éléments suffisants et le Conseil lui-même n'est pas en mesure de fournir des orientations précises, on pourrait envisager d'aller plus loin et recourir de manière plus systématique à une solution dont les potentialités n'ont peut-être pas été suffisamment exploitées: celle d'une discussion préliminaire à la Conférence internationale du Travail visant à vérifier la viabilité normative du sujet et à donner des orientations concrètes pour la rédaction du questionnaire. Ce n'est qu'au terme de cette discussion préliminaire que la Conférence confirmerait l'inscription définitive de la question à l'ordre du jour pour une action normative. Dans le contexte actuel, une telle solution semblerait être plus économique et plus universelle que celle des réunions d'experts ou des conférences techniques préparatoires. J'y reviendrai un peu plus en détail dans les développements que je consacre au questionnaire en annexe.

B. Le choix de la forme des instruments: un plus grand recours aux recommandations

Parmi toutes les questions abordées dans les rapports successifs du Directeur général, il s'agit sans doute de celle qui apparaît comme la plus lancinante; et elle revêt, en effet, un caractère tout à fait fondamental. Je me bornerai à cet égard à renvoyer aux observations très explicites du rapport de 1964 selon lesquelles il importe de se rendre compte qu'une convention n'est pas, par essence, supérieure à une recommandation [...]. Si une convention crée des obligations, il est toutefois possible en certains domaines qu'une norme susceptible d'être largement acceptée comme telle soit beaucoup plus efficace, en pratique, que des obligations dont il est probable qu'elles ne pourront être assumées aussi largement. Et de conclure que la recommandation ne doit plus être considérée comme la parente pauvre de la convention²⁵.

Le thème est repris dans le rapport de 1984 (auquel j'avais déjà fait écho en 1994) où le Directeur général n'hésitait pas à écrire que l'une des questions essentielles pour l'avenir est donc de savoir s'il ne faudrait pas faire de nouveau plus grand usage des instruments non obligatoires et réserver les conventions à des questions importantes et propres à une définition et une action précises²⁶.

Malheureusement, ces diagnostics concordants comme ces exhortations successives n'ont, une fois de plus, guère été suivis d'effets. Sur les 17 recommandations adoptées par la Conférence entre 1985 et 1996, aucune n'est un instrument autonome sans liens avec une convention. Ce résultat consacre le déclin des recommandations autonomes qui représentaient 55 pour cent des recommandations adoptées pour la période comprise entre 1951 et 1970, et 7 pour cent pour la période allant de 1971 à 1983. Cela semble d'autant plus regrettable que le ralentissement des ratifications dû à la congestion des parlements – et aux limitations propres aux Etats fédéraux, auxquels s'ajoutent maintenant d'une certaine manière les Etats de l'Union européenne (dont l'élargissement risque de contribuer au tarissement progressif de la source européenne des ratifications traditionnellement réputée pour son abondance) – devrait pousser l'OIT à mieux utiliser la gamme des instruments dont elle dispose. Plutôt que de répéter les mêmes objurgations, il me paraît dès lors important d'essayer de comprendre le pourquoi de cette situation pour tenter d'y porter utilement remède. Deux facteurs, du reste étroitement liés, paraissent déterminants à cet égard: l'attitude des gouvernements et celle des travailleurs.

La facilité avec laquelle la Conférence opte pour la forme conventionnelle tient d'abord au fait que bon nombre de gouvernements acceptent de voter pour une convention sans envisager sérieusement d'appuyer sa ratification devant l'autorité compétente. Cette façon de se comporter est, il faut le souligner, tout à fait étrangère aux intentions initiales des fondateurs de notre Organisation. Si, par souci de réalisme, ils durent renoncer au projet révolutionnaire de donner à la Conférence internationale du Travail un pouvoir législatif directement obligatoire (en particulier pour que les progrès de la législation ne se trouvent pas prisonniers d'une minorité rétrograde), il restait clair dans leur esprit qu'un gouvernement, en votant en faveur de l'adoption d'une convention, prenait l'engagement moral de faire aboutir sa ratification²⁷. On ne comprendrait pas sans cela la présence – qui paraît aujourd'hui si incongrue – de dispositions spéciales visant certains pays nommément désignés dans quelques-unes des premières conventions²⁸. C'est dans cette perspective qu'on peut également mieux s'expliquer la conviction, si largement partagée avant guerre, selon laquelle la législation internationale du travail devait contribuer efficacement à l'égalisation des conditions de concurrence (et a contrario les critiques formulées par les employeurs britanniques au début des années trente à l'endroit du BIT pour ne pas avoir suffisamment réussi à faire progresser les ratifications plus de dix ans après la création de l'Organisation)²⁹. On peut certes admettre qu'un gouvernement puisse, en toute bonne foi et en pleine conscience de ses responsabilités, voter pour un texte qu'il se sait dans l'incapacité momentanée de ratifier, dans la mesure où il considère que ce texte peut aider à faire progresser la législation internationale du travail et où il envisage bien de le ratifier à plus long terme. Le raisonnement ne peut cependant être poussé trop loin sauf à engendrer la situation – hélas trop fréquente aujourd'hui – où la convention est devenue obsolète avant d'avoir reçu un nombre significatif de ratifications – et même parfois d'être entrée en vigueur! Il convient du reste de relever à cet égard un changement d'attitude observable à la Conférence, où un certain nombre d'Etats qui se sont abstenus ou ont voté contre un texte ont expliqué leur vote par le souci de ne pas créer d'équivoque au sujet de leurs intentions.

L'une des manières de remédier à cette inconséquence a, dans un contexte différent, fait l'objet d'un examen par les groupes de travail successifs consacrés à la révision des normes. Il s'agit de l'augmentation du nombre des ratifications nécessaires pour l'entrée en vigueur des conventions. Mais, à supposer que les propositions y relatives soient acceptées et que le nombre de ratifications augmente ainsi, elles remédieraient aux conséquences plutôt qu'aux causes. Or il ne paraît pas si difficile de remonter aux causes elles-mêmes, simplement en utilisant de manière plus cohérente et plus systématique le dispositif constitutionnel dont l'Organisation est dotée pour confronter certains gouvernements à leurs inconséquences. Ce dispositif leur impose d'abord l'obligation de soumettre la convention à l'autorité compétente en vertu de l'article 19.5 b)³⁰ de la Constitution et, ensuite, celle de s'expliquer sur les suites qu'ils ont données à ladite convention dans le cadre des rapports demandés par le Conseil au titre de l'article 19.5 c). Dans la mesure où l'intention des dispositions constitutionnelles ne prête à aucune équivoque, il serait parfaitement logique que les gouvernements ayant voté en faveur de la convention soient invités à s'expliquer soit (dans le premier cas) sur la recommandation faite à l'autorité compétente, soit (dans le second) sur les raisons pour lesquelles la ratification n'a toujours pas abouti. Cette formule très modérée ne devrait pas décourager les Etats de voter pour un texte qu'ils considèrent comme une bonne base de législation, même s'ils ne sont pas en mesure de le ratifier tout de suite; elle devrait simplement les inciter à se montrer plus conséquents avec eux-mêmes, tant dans leur recommandation à l'autorité compétente que par la suite.

Les travailleurs ont, avec beaucoup de constance, privilégié pour leur part l'adoption de conventions nonobstant leur faible taux de ratifications; ils insistent à cet égard en particulier, sans être contredits par les employeurs, sur le fait que les conventions, même non ratifiées, peuvent avoir une influence sur la législation et la pratique nationales. En soi, l'affirmation ne prête guère à contestation, comme le reconnaissait déjà (avec regret) le rapport du Directeur à la 27^e session (1945) de la Conférence: il se peut [que l'] on ait attaché à la formule de la convention une importance symbolique injustifiée, en sorte qu'on en vint à l'utiliser dans des cas où une recommandation eût été préférable³¹. Mais elle procède d'une illusion d'optique et entraîne des conséquences dommageables pour l'efficacité et la crédibilité d'ensemble de l'action normative. Pour reprendre à nouveau une analyse vieille de plus de cinquante ans, pareille conception [...] tend à discréditer la technique de la convention du fait que de nombreux Etats négligeront de les ratifier. De même, elle tend à discréditer aussi la recommandation en laissant gratuitement entendre que celle-ci, n'étant pas un instrument créateur d'obligations, est inefficace en tant qu'instrument propre à influencer, par la définition qu'elle donne d'une norme internationale, la politique et la législation³². Il me semble important d'en expliquer brièvement le pourquoi.

Le but des conventions, comme celui des recommandations, est de faire en sorte que la législation et la pratique des Etats Membres de l'OIT se conforment aux prescriptions que les normes contiennent. Les conventions ont bien entendu sur les recommandations la supériorité de faire du progrès recherché une véritable obligation juridique, avec deux conséquences:

- celle de rendre ce progrès relativement irréversible par l'effet de cliquet que comportent les conditions de dénonciation;
- celle de contribuer du même coup à l'égalisation des conditions de concurrence internationale, les prescriptions des conventions étant reconnues comme de véritables obligations internationales³³.

Il est donc clair que l'argument de l'influence qu'une convention peut exercer sur la pratique des Etats même en l'absence de ratification est sans pertinence car, par définition, une

recommandation a précisément vocation à exercer une telle influence. Par ailleurs, en l'absence de ratification, une convention ne permet ni d'obtenir l'effet de cliquet, ni de contribuer à l'égalisation des conditions de concurrence. Il faut reconnaître en même temps que l'illusion d'optique relative à l'influence et au prestige des conventions trouve en partie son origine et son excuse dans les dérives d'une pratique qui, en négligeant le suivi dont les recommandations devraient faire l'objet, a fait perdre de vue leur statut d'instrument à part entière. Comme les conventions, les recommandations sont en effet censées faire l'objet d'un suivi pour en vérifier l'impact, et d'une mise à jour pour en maintenir la pertinence. Le vrai problème est là: si l'on veut que les recommandations retrouvent leur place véritable, il est essentiel d'abord qu'elles puissent retrouver leur autonomie par rapport aux conventions; il faut ensuite et surtout qu'elles fassent l'objet du suivi régulier prévu par la Constitution pour en vérifier l'application en même temps que la pertinence et ne conserver que celles qui soient vraiment d'actualité. Je reprendrai ces deux points ci-après.

1. Le rétablissement du statut autonome des recommandations

Il est certain que le prestige des recommandations ne sort pas très à son avantage de l'examen, même superficiel, du recueil. Ainsi qu'on l'a déjà relevé, la plupart ne sont pas autonomes. Les recommandations sont censées compléter les conventions sans que soit précisée la nature de ce complément. En outre, la recommandation se borne souvent à répéter certaines dispositions de la convention, en y ajoutant des précisions qui ne peuvent pas figurer dans une convention ou qui ont été rejetées par la commission technique lors de la discussion du projet de convention. Certaines de leurs dispositions s'apparentent parfois davantage à celles des résolutions qu'à des textes devant servir de guide et de modèle pour l'action future des mandants de l'OIT.

Les rares recommandations autonomes sont bien souvent obsolètes ou tombées dans l'oubli. Pourtant, elles engagent de la même manière le crédit juridique et moral de l'OIT. On peut même soutenir sans paradoxe que leur obsolescence risque d'affecter davantage la crédibilité de l'Organisation que ce n'est le cas pour les conventions (dont la mise à l'écart se fait indirectement à travers l'absence d'entrée en vigueur ou, selon le cas, leur dénonciation). Fort heureusement, les réflexions et les propositions de réforme réalisées par le Groupe de travail sur la politique de révision des normes et approuvées par le Conseil d'administration permettront d'apporter sur ce point un remède très concret. Il a été reconnu au terme de ces réflexions que, si l'abrogation des conventions internationales du travail exigeait l'amendement constitutionnel dont cette Conférence se trouve précisément saisie, rien ne s'opposait en revanche à ce que la Conférence puisse retirer toute recommandation reconnue comme obsolète, par un acte contraire pris selon les mêmes formes et à la même majorité que ladite recommandation³⁴. Un nouveau champ d'action s'offre ainsi sans qu'il soit besoin d'attendre l'entrée en vigueur de l'amendement constitutionnel susvisé.

2. Le rétablissement d'une procédure de suivi régulier des recommandations

La deuxième condition du rétablissement du statut des recommandations concerne leur impact et leur suivi. Elle est facile à remplir, au moins en théorie, puisqu'elle ne suppose que la mise en œuvre plus effective des dispositions de l'article 19.6 d) de la Constitution qui soumet l'ensemble des Membres à l'obligation de 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.

Il convient de relever à cet égard que cette disposition, comme la disposition parallèle de l'article 19.5 e) relative aux conventions non ratifiées, fut introduite après guerre sur une proposition faite par la Délégation pour les questions constitutionnelles au terme d'une discussion qui revint une fois de plus sur l'opportunité ou la faisabilité de doter l'Organisation du pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard des Membres³⁵. En 1919, une proposition en ce sens, à défaut d'être acceptée, avait déjà permis d'introduire dans l'article 19 l'obligation pour tous les Etats Membres, qu'ils aient ou non voté un instrument, de le soumettre à leur autorité législative dans les douze ou dix-huit mois de son adoption, en vue de le transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre³⁶. La même revendication en 1946 permit donc d'y ajouter l'obligation de suivi pour l'ensemble des instruments.

Il est tout à fait clair qu'avec cette réforme les recommandations n'auraient pas dû être considérées comme les parentes pauvres des conventions dans la mesure où, même sans – évidemment – devenir obligatoires, elles devaient tout de même obligatoirement faire l'objet d'un rapport à la demande du Conseil; et elles devenaient de la sorte capables d'exercer à l'avenir une influence plus large encore que dans le passé sur la politique et la législation de caractère social, comme le disait encore le rapport de la Délégation pour les questions constitutionnelles³⁷. La difficulté est que cette intention n'est pas ou n'est plus vraiment mise en œuvre en pratique. La modification de l'optique des rapports au titre de l'article 19 (les études d'ensemble de la commission d'experts) a abouti à priver les recommandations de suivi autonome et, par voie de conséquence, à entretenir la distorsion du système en faveur des conventions. Depuis 1975, le Conseil d'administration n'a pas retenu de recommandation autonome pour faire l'objet de rapports des gouvernements au titre de l'article 19, paragraphes 6 d) et 7 b) v), de la Constitution, bien que l'examen de tels instruments ait été proposé. Les études d'ensemble de la commission d'experts portant sur des conventions et sur les recommandations qui les complètent font rarement référence aux dispositions des recommandations (elles ne créent pas d'obligations juridiques de fond) ou à leur mise en œuvre par les gouvernements (qui y font rarement référence dans leurs rapports). Ces rares références concernent des interprétations de dispositions de la convention faisant l'objet de l'étude à la lumière de celles de la recommandation, ce qui enfonce encore plus celle-ci dans un rôle secondaire. Le retour à une pratique conforme à la Constitution en ce qui concerne le suivi des recommandations est donc lié à un réexamen de la mise en œuvre de l'article 19.5 c) de la Constitution.

C. *Le contenu des normes*

Comme cela a été relevé dès le rapport de 1964, une convention doit traiter les points essentiels; il ne faut pas y insérer des exigences trop strictes dans des domaines où il est normal que la pratique nationale varie considérablement; elle ne doit pas contenir de détails superflus de caractère administratif³⁸.

Le même rapport dénonce la surenchère perfectionniste qui se manifeste dans le processus de soumission des amendements aux textes proposés en adjurant la Conférence de considérer qu'une convention ne doit pas être considérée comme l'occasion d'une victoire pour l'équipe gagnante, mais une contribution au droit commun qui régit le monde et dont la valeur est fonction de l'approbation qu'elle recueille³⁹.

Le rapport de 1984 souligne l'incidence du processus d'amendement sur cet état de choses. La Conférence est obligée de discuter trop d'amendements en trop peu de temps.

Cette difficulté nuit inévitablement à la qualité des instruments adoptés [...] On peut certes éliminer les difficultés résultant d'amendements adoptés en première discussion, mais cela n'est pas possible pour ceux adoptés en seconde discussion. Le rapport souligne encore le manque de concordance des textes dû à la pression sur les traducteurs, la tâche impossible qui est celle des comités de rédaction surchargés d'amendements, sollicités de régler des problèmes qui sont en réalité des problèmes de fond et obligés de siéger en moyenne six à sept heures, à un moment de la Conférence où la fatigue de deux semaines de travaux commence à se faire sentir, sans que le calendrier permette le moindre retard⁴⁰.

Aucun de ces divers constats n'a malheureusement perdu de sa validité. La compression extrême du programme de travail de la Conférence n'a fait au contraire qu'accroître les difficultés, y compris en ce qui concerne la moyenne de temps nécessaire pour les comités de rédaction, qui devrait être révisée à la hausse. Les divers conseils ou suggestions, dont certains à première vue assez judicieux, comme par exemple celui tendant à obtenir les amendements à l'avance, n'ont été suivis que de très peu d'effets (alors que la réduction du temps disponible pour le travail des commissions en renforcerait l'utilité). Il semble donc que, si l'on veut vraiment améliorer le processus d'élaboration, il conviendrait de prendre le problème à bras-le-corps, c'est-à-dire sur un plan institutionnel et réglementaire. Il m'a paru utile à cet égard d'évoquer de manière relativement détaillée en annexe certains aspects de la procédure d'élaboration des normes qui intéressent directement la Conférence et son fonctionnement et dont le réexamen ou la réforme pourraient à mon avis contribuer de manière ponctuelle mais très efficace à améliorer la qualité du contenu et de la formulation des normes. Il s'agit d'abord de revoir le mécanisme d'élaboration du questionnaire qui sert de base à la préparation des instruments et en fige parfois à un stade trop précoce – alors que le Bureau ne dispose pas de suffisamment d'éléments – la structure sinon le contenu. Il s'agit ensuite de la procédure d'amendement en commission technique qui ne favorise pas la recherche des solutions susceptibles de réunir l'accord le plus large. Il s'agit enfin de la difficulté de maintenir l'uniformité et la cohérence voulues dans les techniques et principes de rédaction à travers les commissions techniques et les instruments, et de la nécessité de clarifier et faciliter le rôle des comités de rédaction à cet égard.

Au-delà des diverses réflexions ou réformes qui viennent d'être proposées pour améliorer le choix des instruments, leur forme et leur contenu, il est indispensable à mes yeux de disposer de manière plus globale d'un mécanisme autocorrecteur de la production normative, de telle sorte qu'elle puisse répondre de manière toujours plus efficace aux objectifs qu'elle se fixe. Il s'agit en d'autres termes de mettre sur pied un système efficace d'évaluation des normes par les organes mêmes qui les ont produites afin d'en vérifier à la fois l'impact et la pertinence et d'en tirer les enseignements pour l'avenir.

D. La nécessité d'une évaluation d'ensemble ex post

L'évaluation objective et systématique du produit est une nécessité inhérente à tout système moderne de production. La production normative ne fait pas exception.

On peut certes considérer que l'Organisation s'est déjà d'une certaine manière engagée dans une telle opération d'évaluation avec les groupes de travail successifs sur la révision dont le dernier en date, créé par le Conseil d'administration à la suite du débat à la Conférence en 1994, a accompli un travail considérable auquel j'ai déjà fait allusion. Il existe cependant une grande différence entre une opération globale de nettoyage qui serait effectuée tous les quarts de siècle ou davantage et qui conduit, longtemps après, à constater l'obsolescence irrémédiable d'un instrument, et une opération d'évaluation qui doit permettre à

l'organe même qui en est l'auteur de le réexaminer dans un délai relativement bref, afin d'en tirer les conséquences non seulement pour l'instrument considéré, mais de manière plus générale pour le choix des sujets et du contenu de la future action normative.

Cette nécessité me paraît d'autant plus essentielle aujourd'hui qu'elle offre probablement la seule possibilité de vider de manière efficace et crédible la fausse querelle de la flexibilité. Dans mon esprit, en effet, l'évaluation dont il est ici question devrait être une évaluation d'ensemble de l'impact des instruments sur le plan juridique comme sur le plan économique et social, par laquelle on s'efforcera non seulement d'apprécier le progrès réalisé en direction de l'objectif spécifique visé par la convention ou la recommandation, mais de relever d'éventuels effets indirects ou pervers par rapport aux autres objectifs de l'OIT, par exemple celui de l'emploi. Il s'agit là d'une véritable tâche multidisciplinaire qui demande une grille d'analyse adaptée, ainsi qu'un organe et une procédure d'examen appropriés.

Cette base existe dans la Constitution elle-même et ne demande – à nouveau – qu'à être utilisée avec les aménagements pratiques indispensables. Il s'agit des dispositions de l'article 19.5 e), relatives aux obligations des Membres en ce qui concerne le suivi des conventions qu'ils n'ont pas ratifiées, et de celles de l'article 19.6 d) relatives au suivi des recommandations dont il a été question plus haut. Comme il résulte des travaux préparatoires de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles et de leurs termes exprès, ces dispositions visent un double objet complémentaire: d'une part, l'impact de ces instruments sur la législation et la pratique et, d'autre part, l'appréciation des imperfections des instruments susceptibles d'expliquer pourquoi ils n'ont pas permis d'atteindre leur objet (faibles ratifications dans le cas des conventions; faible impact sur la législation, les pratiques ou les politiques dans le cas des recommandations). Il convient à cet égard de souligner que, dans les débuts de l'OIT, une telle appréciation critique, même si elle ne s'effectuait pas selon ce mécanisme, était une opération dépourvue de tout caractère sacrilège. Il suffit pour s'en rendre compte de constater avec quelle rapidité la Conférence a corrigé les défauts de ses premiers instruments: conventions sur le travail de nuit des femmes, adoptée en 1919 et révisée en 1934; sur la réparation des accidents professionnels, adoptée en 1925 et révisée en 1934; sur la protection des travailleurs des docks, adoptée en 1929 et révisée en 1932; sur les heures de travail dans les mines, adoptée en 1931 et révisée (sans plus de succès) en 1935, etc.

Pour différentes raisons, et en particulier pour des raisons pratiques (le volume de travail croissant résultant de la supervision d'un nombre croissant d'instruments), la mise en œuvre de cet article a pris une orientation différente. Elle a été confiée à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, qui n'a pas accepté ce fardeau supplémentaire sans réticences. On peut fort bien se l'expliquer. Après tout, en effet, la commission d'experts remplit une fonction quasi judiciaire d'évaluation de la manière dont les Etats Membres s'acquittent de leurs obligations; son rôle n'est pas vraiment de se prononcer sur les imperfections ou les insuffisances du travail législatif de l'Organisation elle-même. Quoiqu'il en soit, elle s'est acquittée du mandat qui lui était ainsi confié sous la forme des études d'ensemble qui existaient déjà auparavant. Comme leur nom l'indique bien, ces études sont essentiellement des études comparatives, toujours du plus haut intérêt, mais qui ne visent pas à établir l'impact juridique, politique et économique des normes ni, le cas échéant, les imperfections ou défauts qui peuvent expliquer leur faible impact⁴¹. Il est clair qu'une évaluation d'impact telle que proposée exigerait des ressources plus substantielles que celles qui sont actuellement consacrées aux études d'ensemble; elle supposerait aussi l'association étroite des équipes décentralisées et une participation plus active et plus substantielle des organisations d'employeurs et de travailleurs. L'enjeu semblerait maintenant pleinement justifier de tels efforts.

A supposer qu'on puisse se mettre d'accord sur cet élargissement des rapports et de l'optique des études d'ensemble, il faudra aussi envisager l'organe et la procédure appropriés pour procéder à l'examen critique et multidisciplinaire du résultat. A l'heure actuelle, les études d'ensemble sont soumises à l'examen de la Commission de l'application des normes de la Conférence, le passage par le Conseil d'administration n'étant qu'une simple formalité. Or la commission, si elle parvient à consacrer quelques séances aux études d'ensemble, est beaucoup trop occupée par l'accomplissement de son mandat de contrôle de l'application pour pouvoir consacrer le temps qui serait nécessaire à l'examen critique des instruments et de leur impact. Par ailleurs, le mandat dont elle est investie est un mandat spécifique délimité par le Règlement de la Conférence et donc assez éloigné de l'optique multidisciplinaire envisagée ici. A nouveau, ce constat n'a rien de neuf. Il fut établi dans une optique voisine, bien que plus étroite, depuis les années soixante au moins. Ainsi, le rapport du Directeur général de 1964 soulignait déjà qu'un défaut du système actuel réside dans le fait que ni la Conférence ni le Conseil d'administration ne disposent d'une commission permanente de révision dont la tâche consisterait à réviser systématiquement et en permanence, pendant un certain nombre d'années, les instruments existants en application d'une politique dont le principe aurait été dûment admis. Si la Commission du Règlement et de l'application des conventions et recommandations du Conseil d'administration et la Commission de la Conférence pour l'application des conventions et recommandations sont tout à fait qualifiées pour signaler les cas dans lesquels une révision semble souhaitable, les discussions relatives à la forme précise que doit prendre une telle révision débordent quelque peu leur compétence⁴².

Ces idées ont, à l'époque, suscité de l'intérêt et même un début de mise en œuvre. Si elles n'ont pas débouché sur une réforme durable et en profondeur, cela tient peut-être à ce qu'elles n'ont pas posé le problème dans la perspective plus large d'une évaluation effective des normes adoptées. Pour se développer institutionnellement, l'évaluation systématique de ces normes doit revenir d'abord aux objectifs des enquêtes prévues à l'article 19 de la Constitution. Elle devrait ensuite choisir la méthode la plus appropriée en regroupant éventuellement les instruments portant sur la même matière de façon à en tirer des enseignements d'une portée plus large. Elle devrait enfin s'appuyer sur un organe disposant d'une certaine continuité de vision et d'action pour la mettre en œuvre de manière cohérente et systématique. Cet organe devrait être en première instance le Conseil d'administration lui-même dans la mesure où, en tant qu'organe de fixation de l'ordre du jour, il devrait être amené à mesurer le résultat de ses propres choix. Mais il pourrait aussi être constitué par une commission permanente de la Conférence. Ce n'est sans doute pas le lieu d'entrer dans un examen détaillé des modalités éventuelles de mise en œuvre de ces principes. Selon l'appui qu'ils pourraient susciter, j'y reviendrai avec des propositions plus concrètes au Conseil.

¹⁸ L'article 10 se réfère uniquement aux conventions internationales.

¹⁹ La Conférence, en tant qu'organe universel, a la haute main sur l'ordre du jour normatif et peut exprimer un avis à son sujet (ou, en tout cas, son désaccord en supprimant une question de l'ordre du jour). Il faut bien admettre cependant que le calendrier actuel de fixation de l'ordre du jour, qui se déroule entre le mois de novembre et le mois de mars, ne facilite pas une intervention utile de sa part; on voit mal du reste comment il serait possible d'organiser une discussion cohérente à ce sujet, si ce n'est dans le cadre d'une discussion préalable sur une proposition particulière (voir ci-après.)

²⁰ BIT: Rapport du Directeur général, Partie I: Normes internationales du travail, Conférence internationale du Travail, 70^e session, 1984, p. 18.

²¹ A titre d'exemple, voir le paragraphe 26 de la recommandation (n° 115) sur le logement des travailleurs, 1961, ou la partie V de la recommandation (n° 21) sur l'utilisation des loisirs, 1924. Le phénomène en question concerne même une convention à juste titre jugée prioritaire comme la convention

n° 122 (dont le texte demande pour l'essentiel aux Etats qui l'ont ratifiée de formuler et d'appliquer une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi). Compte tenu de la diversité des diagnostics et des écoles quant aux causes du chômage, le contenu de cette obligation ne peut que rester largement indéterminé sur le plan juridique. Comment mesurer dans ces conditions l'impact qu'elle peut avoir à l'égard de la réalisation de l'objectif poursuivi, la disparition du chômage? Il suffit à cet égard de considérer la diversité des résultats obtenus en matière de chômage par les pays qui ont ratifié cette convention pour se rendre compte que ses directives ne sont certainement pas un facteur d'explication suffisant. Une telle convention pourrait gagner en utilité pratique si, dans la logique de la Déclaration de Philadelphie, elle imposait aux Etats qui la ratifient d'adopter une attitude cohérente dans les instances internationales qui déterminent les conditions dans lesquelles une politique active de l'emploi pourrait trouver une possibilité d'application.

²² La création du Groupe de travail sur la politique de révision des normes au sein de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail a été décidée par le Conseil d'administration à sa 262^e session (mars-avril 1995) à la suite des débats de la Conférence en 1994 sur les normes internationales du travail. Il a tenu à ce jour quatre réunions lors des 264^e (novembre 1995), 265^e (mars 1996), 267^e (novembre 1996), et 268^e (mars 1997) sessions du Conseil d'administration.

²³ BIT: Rapport du Directeur général – Programme et structure de l'OIT, Conférence internationale du Travail, 48^e session, 1964, p. 176.

²⁴ BIT, *ibid.*, p. 177.

²⁵ BIT, *ibid.*, p. 191.

²⁶ Rapport du Directeur général, 1984, *op. cit.*, p. 16.

²⁷ Tel est le sens a contrario d'une intervention d'Albert Thomas à la 3^e session de la Conférence internationale du Travail en 1921. Voir BIT: Compte rendu des travaux, vol. I, p. 217.

²⁸ Voir, par exemple, les conventions n^{os} 1, 4, 5 et 6.

²⁹ BIT: Compte rendu des travaux, 15^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 1931, vol. II, pp. 3-5.

³⁰ Par ce mécanisme, un lien institutionnel est établi entre la Conférence, organe investi de la fonction normative, et les parlements nationaux, à la décision desquels est subordonné l'effet obligatoire de ces textes pour les pays intéressés. Le but de la soumission aux autorités compétentes est à l'évidence de mettre les parlements en mesure de se prononcer en connaissance de cause sur la suite à donner aux instruments adoptés par l'OIT et d'aboutir à une décision, quelle qu'en soit la nature. Le contrôle de l'obligation de soumission est devenu au fil des ans un exercice formel à de rares exceptions près. Cette obligation constitutionnelle doit retrouver le caractère qui était le sien à l'origine: inciter les Etats à ratifier ou à mettre en œuvre les instruments qu'ils ont adoptés; apporter une assistance aux parlements; assurer une plus grande diffusion des déclarations ou propositions accompagnant la soumission, etc. Ce mécanisme ne fonctionne pas pour les conventions anciennes. C'est une des raisons pour lesquelles, à la suite du Sommet social de Copenhague, j'ai demandé aux Etats qui ne l'avaient pas encore fait d'indiquer leurs intentions quant à la ratification des sept conventions fondamentales. Cependant, je ne crois pas que cette solution soit à étendre à d'autres instruments. Elle doit rester exceptionnelle, réservée aux conventions fondamentales, sous peine de perdre toute efficacité.

³¹ BIT: Rapport du Directeur, Conférence internationale du Travail, 27^e session, Paris, 1945, p. 176.

³² *Loc. cit.*

³³ C'est pourquoi la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles s'était efforcée en 1946 (avec peu de succès) de remédier à l'avantage concurrentiel indu des pays fédéraux.

³⁴ Voir le document GB.267/LILS/WP/PRS/1 ainsi que le projet d'article 45 bis à insérer dans le Règlement de la Conférence dont la Conférence est saisie cette année dans le cadre de la proposition d'amendement constitutionnel.

³⁵ BIT: Questions constitutionnelles, Partie 1: Rapports de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, 29^e session de la Conférence internationale du Travail, Montréal, 1946, paragr. 43 et 58.

³⁶ Ce mécanisme qui n'a pas d'équivalent dans d'autres organisations internationales a permis d'informer ceux qui sont en mesure de prendre des décisions des suites à donner aux instruments adoptés par la Conférence. Il est possible que, avec le temps ou dans la perspective d'une modification des fonctions des parlements, qui sont les autorités compétentes naturelles, l'obligation de soumission ait été considérée comme une obligation formelle. Or les paragraphes 5 c) et 6 c) de l'article 19 prévoient que le Bureau sera informé des décisions prises. Il serait utile de réfléchir aux moyens de revitaliser la sou-

mission dans la ligne du mémorandum adopté par le Conseil d'administration afin de redonner pleinement son sens à cette obligation.

³⁷ BIT, Questions constitutionnelles, op. cit., paragr. 74.

³⁸ Rapport du Directeur général, 1964, op. cit., p. 190.

³⁹ Ibid., p. 191.

⁴⁰ Rapport du Directeur général, 1984, op. cit., p. 20.

⁴¹ BIT: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 33^e session, Genève, 1950, rapport III (partie 4), pp. 2 et 3, et idem, 53^e session, 1969, rapport III (partie 4), p. 188.

⁴² Rapport du Directeur général, 1964, op. cit., p. 177.

Annexe 7

«Un nouveau départ pour les activités consacrées aux normes du travail», Extrait de *Un travail décent*, Rapport du Directeur général, CIT, 87^e session, Genève, 1999

...

La plupart des normes de l'OIT sont mal connues

Les conventions et recommandations de l'OIT constituent un moyen essentiel de protection des travailleurs dans le monde entier. Toutefois, à l'exception d'une poignée de conventions, la plupart des normes de l'OIT sont mal connues. La ratification pose aussi des problèmes croissants en raison de l'accumulation des traités. Sur les vingt-trois conventions et les deux protocoles adoptés en quinze ans, c'est-à-dire de 1983 à 1998, trois seulement ont fait l'objet d'au moins vingt ratifications. Même lorsqu'elles sont ratifiées, maintes conventions sont très peu appliquées.

Nécessité de revivifier les normes internationales du travail

Si l'on veut que l'OIT continue d'affirmer sa présence dans ce domaine et d'insister sur l'utilité des normes internationales, il faudra qu'elle redouble d'efforts, qu'elle fasse de nouvelles expériences et qu'elle adopte de nouvelles conceptions. Fort heureusement, la Constitution de l'Organisation ouvre la porte à toute une gamme d'activités et elle fournit les instruments nécessaires. Ce travail est d'ailleurs déjà en cours, puisqu'il a commencé avec la session de 1994 de la Conférence et qu'il s'est poursuivi lors des sessions ultérieures et au sein du Conseil d'administration, notamment pour ce qui est de la révision des normes. C'est là un débat qui devrait être élargi et approfondi.

Comment renforcer le travail normatif de l'OIT

Un certain nombre d'actions sont nécessaires pour conférer au travail normatif de l'OIT une meilleure image et en accroître la portée:

- préparer plus soigneusement le terrain en vue de l'adoption de nouvelles normes;
- explorer de nouvelles méthodes d'action normative;
- analyser de façon plus approfondie les normes existantes, leur synergie, leurs lacunes et leurs effets sur divers groupes;
- accélérer la révision des instruments périmés de façon à tirer profit des progrès déjà réalisés et à promouvoir les normes prioritaires comme autant de moyens de résoudre les problèmes;
- intensifier les efforts d'assistance aux pays pour la mise en œuvre des normes de l'OIT;
- renforcer les effets du suivi des normes;
- réaffirmer le rôle des normes de l'OIT dans un contexte mondial plus vaste.

Réévaluer le processus normatif

Le processus normatif lui-même devrait être réexaminé. Cela exigerait des consultations plus étroites avec les mandants de l'OIT, la prise en compte des préoccupations de toutes les régions et la mise à profit des progrès de la technologie des communications. Cela exigerait également un travail technique d'assise plus large qui analyse les normes proposées en fonction de l'impact qu'elles peuvent avoir sur la politique économique et sociale – sans oublier les préoccupations relatives à l'égalité entre les sexes – et sous l'angle de leur complémentarité avec d'autres instruments internationaux.

Choix des thèmes appropriés

D'emblée se pose le problème qui consiste à choisir des thèmes appropriés. Les conventions internationales du travail créent des obligations aux pays qui les ratifient. Ce sont de puissants instruments. Or tous les problèmes ne peuvent pas être résolus par une approche juridique, ce qui fait que, lorsqu'elle étudie de nouvelles normes, l'Organisation doit également envisager d'autres moyens de résoudre les problèmes.

Réexamen des conventions existantes

Les nouvelles normes éventuelles doivent bien entendu être envisagées en fonction des instruments existants, qu'ils relèvent de l'OIT ou d'autres institutions. Ainsi, les conventions anciennes de l'OIT doivent être réévaluées de façon que l'on puisse déterminer si elles sont toujours adaptées à l'évolution contemporaine, par exemple l'essor de l'économie parallèle et la tendance à recourir à des formes d'emploi plus précaires. Des normes nouvelles peuvent être adoptées pour compléter les instruments existants.

L'exemple de la sécurité sociale

L'évolution du marché de l'emploi et de la vie familiale est un défi lancé à maints instruments de l'OIT. Il faut aussi mentionner le grand nombre d'instruments consacrés à la sécurité sociale. La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, a été adoptée à une époque où la plupart des travailleurs des pays industriels occupaient un emploi permanent, à plein temps, et où les divorces, les séparations et les familles monoparentales étaient peu nombreux. Des régimes fondés sur ce modèle ne peuvent que continuer à pénaliser les femmes qui, fréquemment, n'ont pas occupé d'emploi continu aussi longtemps que les hommes. Avec la précarité accrue des emplois, on constate que de tels régimes n'offrent une protection qu'à un nombre décroissant de travailleurs du sexe masculin. Le défi consiste à trouver des solutions qui renforcent la protection tout en respectant les principes fondamentaux de la sécurité sociale.

Compléter les conventions de base

Une conception de l'action normative qui mérite une étude plus approfondie est celle des conventions de base. Ces conventions consacrent les principes essentiels et immuables prévalant à un thème donné. Toutefois, pour tenir compte des conditions nouvelles qui existent, telles que l'évolution, les marchés de l'emploi, la démographie, la technologie ou l'organisation du travail, les conventions essentielles peuvent être complétées par des instruments spécialisés qu'il serait possible de mettre à jour de façon plus fréquente. Par exemple, les principes

qui sous-tendent la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, sont complétés par des recueils de directives pratiques reconnus et propres à chaque secteur. Cette conception pourrait également permettre de tenir compte des différences régionales. Les experts de chaque région pourraient identifier des éléments universels à insérer dans une convention de base, tout en mettant en lumière d'autres aspects qui reflètent les traditions régionales et qui devraient être intégrés à des instruments supplémentaires non contraignants.

Flexibilité

La Constitution offre d'autres possibilités d'adaptation que l'Organisation devrait étudier de façon plus approfondie. Les idées exprimées dans les rapports du Directeur général aux sessions de 1994 et de 1997 de la Conférence méritent également une attention approfondie. Par ailleurs, l'OIT pourrait trouver des idées novatrices en s'inspirant des techniques normatives appliquées par d'autres institutions.

Revoir la procédure d'adoption des normes

L'OIT pourrait également reconsidérer la procédure d'adoption des normes. A l'heure actuelle, celle-ci est hautement stylisée et fait fréquemment appel à des méthodes ne se prêtant guère à des compromis. Dans ces conditions, l'Organisation pourrait tirer parti de l'expérience qu'elle a acquise dans le domaine de la prévention ou de la solution des différends du travail et utiliser des méthodes tenant compte des intérêts divergents ou convergents de ses mandants. La convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, a bien mis en lumière les possibilités qui existent à cet égard puisque l'on est arrivé à un compromis qui tenait compte des préoccupations des mandants en matière d'égalité entre les sexes et de protection des travailleurs. La même méthode pourrait être étendue à d'autres problèmes qui, jusqu'ici, n'ont pas pu déboucher sur des accords, par exemple la révision des instruments de l'OIT sur la durée du travail.

Le contexte plus large du droit international

Il importe d'étudier de nouvelles normes dans le contexte plus vaste du droit international car de nombreuses autres organisations et conférences internationales ont abouti à des traités sur des sujets connexes tels que l'environnement et les droits de l'homme. La nouvelle convention proposée sur les pires formes de travail des enfants, par exemple, a été préparée de cette manière en tenant compte non seulement des conventions de l'OIT mais également d'autres instruments. Une méthode analogue a été suivie dans le rapport sur les travailleurs migrants soumis à la présente session de la Conférence et pour la révision proposée de certaines conventions de l'OIT relatives aux produits chimiques et aux substances dangereuses.

Intensifier les efforts promotionnels

Elaborer des normes n'est bien entendu qu'un commencement. L'OIT a besoin d'intensifier ses efforts promotionnels visant la ratification et l'application des normes. Cela suppose que les conventions et recommandations soient bien comprises, que l'on prépare des publications précises et bien informées et que l'on oriente les efforts, au-delà des ministères du travail, des organisations d'employeurs et de syndicats, vers d'autres groupes, notamment

les parlementaires, les commissions de réforme législative, les magistrats, les milieux d'affaires, les ONG, les groupes féminins, les étudiants, les universitaires et les chômeurs. Il importe tout particulièrement que les gouvernements comprennent bien que les conventions de l'OIT comportent des mécanismes intrinsèques qui en assurent la flexibilité et qu'elles recèlent donc un potentiel d'évolution dont peu d'entre eux tirent parti.

Axer les efforts sur les normes les plus importantes

L'un des principaux problèmes que pose la ratification réside dans le fait que les parlements du monde entier sont souvent saisis d'une longue liste de textes à examiner, c'est-à-dire, outre les normes de l'OIT, de nombreux autres instruments bilatéraux ou multilatéraux. Etant donné cette «concurrence», l'OIT se doit de vouer toute son attention aux normes les plus sensibles de manière qu'elles sortent du lot. La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi a joué un rôle important à cet égard en mettant en exergue les normes du travail fondamentales. Le Conseil d'administration a également désigné comme priorités une poignée de normes institutionnelles dont celles qui concernent les consultations tripartites, l'inspection du travail et la politique de l'emploi. Les partenaires sociaux souhaiteront peut-être désigner à l'attention d'autres instruments et les programmes focaux pourraient aussi être utiles à cet égard.

Aider les gouvernements à appliquer les conventions

L'OIT doit adopter une attitude plus volontariste dans le domaine de l'application et aider les gouvernements à donner effet aux conventions qu'ils ont choisi de ratifier. Concrètement, cela pourrait consister à aider les gouvernements à réviser leur législation du travail et à améliorer leurs services d'inspection du travail. Pour promouvoir l'application des instruments, une bonne méthode consisterait à sensibiliser les intéressés à la valeur et à l'utilité pratiques des normes. Ces intéressés devraient par exemple comprendre que les normes sur la santé et la sécurité non seulement sauvent des vies mais également accroissent la productivité. Lorsque les parties intéressées seront bien conscientes que les normes ne sont pas des fardeaux mais des instruments, elles seront mieux disposées à les mettre en pratique et à les intégrer aux stratégies nationales de développement.

Les normes du travail sont une composante de toute politique

Les normes dont il est apparu qu'elles jouent un rôle utile sur le marché du travail peuvent être prises en ligne de compte dans le cadre des trains de mesures qui considèrent les préoccupations sociales au sens large comme des compléments naturels de la politique économique.

Ce message ne peut être que renforcé lorsque l'on constate que les conventions contribuent à la solution des problèmes puisqu'elles associent les parties intéressées à la réalisation d'objectifs communs. Elles peuvent même inspirer les efforts de maintien de la paix. En 1996, les partenaires sociaux ont appuyé les négociations entreprises par les Nations Unies pour ramener la paix au Guatemala, et ce sur la base de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Plus loin dans le temps, l'OIT avait proposé avec succès ses bons offices auprès des gouvernements de l'Égypte, de la Jamahiriya arabe libyenne et de la Tunisie lorsqu'il s'est agi d'appliquer plusieurs conventions relatives aux travailleurs migrants. Puisque l'Organisation a désormais affirmé fortement sa présence sur le terrain, elle pourrait développer ce type de conciliation.

Contribution à l'application des normes étrangères à l'OIT

En outre, l'OIT devrait continuer à promouvoir l'application de normes qui ne sont pas les siennes. L'Organisation contribue régulièrement aux activités entreprises en application de toute une gamme d'instruments, y compris la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle a également apporté une contribution technique précieuse concernant les aspects sociaux d'accords commerciaux comme le MERCOSUR.

Un suivi renforcé

Indépendamment de la promotion des normes, l'un des rôles les plus importants de l'OIT consiste à surveiller ces instruments. Qu'ils se situent à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Organisation, les divers mécanismes de contrôle sont généralement considérés comme indépendants, objectifs et impartiaux, mais le système dans son ensemble est de plus en plus freiné par sa propre pesanteur. Par exemple, la procédure des rapports présentés en vertu de l'article 22 de la Constitution devrait être simplifiée de façon que les gouvernements puissent plus facilement s'acquitter de leurs obligations à cet égard, sans toutefois en diminuer l'utilité pour les organisations d'employeurs et de travailleurs. Il arrive aussi que le système soit trop monolithique et qu'il accorde autant d'importance aux questions les plus graves qu'à celles qui relèvent de détails. Par ailleurs, le système de contrôle serait plus efficace s'il pouvait dépasser la simple procédure d'examen des textes officiels.

Des rapports améliorés

La présentation des rapports pourrait être améliorée. Les rapports des organismes de contrôle seraient encore plus utiles s'ils passaient également en revue l'état de l'application des normes en général par région ou par thème, par exemple. Ils pourraient aussi offrir davantage d'encouragements si, conjointement avec l'ensemble du système de contrôle, ils mettaient davantage en lumière les succès obtenus et les efforts authentiques de progrès.

Associer le suivi des normes aux activités de coopération technique et de recherche de l'OIT

Il faudrait veiller davantage à établir des liens entre le suivi et d'autres aspects du travail de l'OIT, en particulier la coopération technique. Ainsi, les représentations et plaintes dûment étayées présentées en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution, ainsi que les graves violations constatées par le Comité de la liberté syndicale, devraient inciter l'Organisation à recentrer son assistance technique sur les zones à risques, non pas pour imposer des conditions mais pour offrir un appui mieux ciblé. Le travail des organismes de contrôle serait aussi plus transparent et plus efficace s'il pouvait être consigné dans des bases de données facilement accessibles, et utilisables non seulement pour la coopération technique mais également pour les recherches. Cela pourrait marquer le début d'une vaste campagne de diffusion publique de données relatives aux activités des organismes de contrôle de l'OIT.

Les codes de conduite

Un problème important mais distinct se pose, celui de la prolifération des «codes de conduite», c'est-à-dire des initiatives volontaires habituellement mises en œuvre à l'échelon

de l'entreprise ou du secteur. Ces codes peuvent compléter mais ne sauraient remplacer la mise en œuvre de la législation nationale et des normes internationales. Les codes volontaires pourraient prendre en compte les normes de l'OIT à titre de référence et de source d'inspiration. Cela pourrait déboucher sur la préparation de manuels d'accompagnement de ces codes, manuels qui contiendraient des informations sur les diverses conventions, sur la Déclaration de 1998 et sur la Déclaration de principes tripartite de 1977 relative aux entreprises multinationales et à la politique sociale. Ces codes de conduite pourraient alors fournir à l'OIT des occasions supplémentaires de diffusion de ses principes et valeurs.

...

Annexe 8

Les normes de l'OIT – Prise de position de l'Organisation internationale des Employeurs

(adoptée par le Conseil général de l'OIE – Genève, 9 juin 2000)

Objectifs de l'action normative

1. Aujourd'hui, la complexité croissante des questions sociales et du travail requiert une approche flexible et variée. Il est clair que, à moins que l'OIT parvienne à se placer elle-même, aux yeux du monde, comme l'Organisation qui gère la dimension sociale et de l'emploi de la mondialisation, sa capacité à rester pertinente et crédible sera perdue. Les normes internationales du travail restent l'un – mais non le seul – des moyens d'action dont dispose l'OIT.
2. Les normes internationales du travail et, en particulier les conventions, devraient être des normes à impact élevé et qui cherchent à s'occuper de questions fondamentales du monde du travail et sur lesquelles on peut avoir un large consensus sur les principes et les politiques applicables. Un exemple en est la Convention sur l'élimination des pires formes du travail des enfants (n° 182). L'expérience nous a montré que des conventions trop détaillées ne sont pas largement ratifiées, et n'ont que peu d'impact et de crédibilité.
3. La forme juridique des conventions devrait ainsi être réservée aux questions pour lesquelles il existe un large consensus sur le fait qu'une réglementation au niveau international est nécessaire. Le contenu des conventions devrait être limité en particulier à la réglementation de principes essentiels et immuables et à des normes minima. Bien que le but de l'OIE ne soit pas de réduire le nombre de conventions produites par l'OIT, il va sans dire que si elles se concentrent sur des principes immuables, elles seront utilisées de manière plus restreinte à l'avenir.
4. La pratique actuelle consistant à adopter une convention accompagnée d'une recommandation sur un sujet donné a contribué à la prolifération du nombre de conventions non ratifiées et a, parallèlement, affaibli le statut des recommandations qui sont souvent les «poubelles» des questions difficiles soulevées lors des débats sur les conventions.
5. En conséquence, l'adoption d'orientations non contraignantes sous la forme de recommandations peut être un moyen d'avancer pour l'OIT. Toutefois, les recommandations devraient être telles quelles et non simplement des «déclarations d'intentions sur les meilleures pratiques». Les recommandations qui sont plus faciles à réviser, à mettre à jour et à remplacer, pourraient être plus adéquates face à un environnement social international dont la caractéristique grandissante est un changement rapide et un besoin induit d'une flexibilité liée à la demande de fournir un «travail décent». De plus, afin de renforcer le statut des recommandations autonomes, un mécanisme de rapport d'une nature promotionnelle basé sur l'article 19 de la Constitution pourrait être conçu selon les règles de procédure de suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

6. L'OIT devrait examiner le rôle complémentaire important des instruments non contraignants comme les Déclarations, les Orientations et les Recueils de directives pratiques. Les Déclarations devraient être réservées lors d'occasions exceptionnelles pour souligner les politiques et les principes importants couverts par les normes internationales du travail (comme la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998). Les recueils de directives pratiques pourraient compléter les normes internationales du travail en offrant une orientation concrète sur des questions techniques ou sectorielles.

Identification des questions pouvant faire l'objet d'une action normative

7. Un catalogue de critères de sélection – qui devraient tous être remplis – devrait être mis en place afin de déterminer si l'action normative est la meilleure réponse au problème concerné. Ces critères pourraient comprendre :
 - a) La question se prête-t-elle à des prescriptions juridiques ?
 - b) Perspectives de ratification ;
 - c) Utilité en tant que référence ;
 - d) Etendue du champ d'application ;
 - e) Le thème traite-t-il d'un problème important sur le lieu de travail ?
 - f) Compréhension factuelle concernant la norme proposée.
8. Pour obtenir un équilibre entre la réalité du monde des affaires et la fourniture d'une protection au travailleur, des indicateurs pour mesurer si les critères ci-dessus sont remplis devraient être établis; par exemple, en ce qui concerne «l'utilité», l'attente d'effets positifs pour la réalisation de la protection des travailleurs et l'absence d'effets négatifs sur la compétitivité des entreprises (en particulier leur possibilité à soutenir et à créer de l'emploi), etc. Lors de l'envoi des questionnaires du BIT, on devrait demander spécifiquement à ceux qui répondent de tenir compte de ces questions et de la manière dont elles peuvent être contrebalancées face au besoin perçu d'une nouvelle norme. Un accord par une large majorité des mandants de l'OIT, incluant des représentants à la fois des pays en développement et des pays développés, devrait être requis pour la réalisation de ces critères/indicateurs.

Préparation des normes

9. La formule du «portefeuille» a été un pas dans la bonne direction dans le sens où elle a élargi la base de choix et a commencé à éliminer les sujets non désirables. Toutefois, il manque un mécanisme pour aider à identifier les critères de sélection qui donneraient aux mandants de l'OIT un aperçu général des sujets et qui leur permettraient d'identifier et de rejeter plus systématiquement des thèmes envisagés pour une action normative et aussi d'identifier les normes existantes qui requièrent suppression, abrogation ou révision.
10. S'il n'y a pas de sujets particuliers exigeant une attention urgente et appropriée, aucune action hâtive ne devrait être entreprise. Une inquiétude apparaît que le choix de sujets, dans certains cas, figure uniquement dans le but de remplir l'ordre du jour de la Conférence. La simple existence de structures pour le développement de normes est une raison insuffisante pour justifier le choix de nouvelles normes.

11. Pour donner au Bureau et aux mandants l'information la plus large possible sur le sujet, une pré-discussion à la Conférence devrait avoir lieu avant que la démarche formelle vers l'acceptation d'une norme ne soit faite. De telles pré-discussions pourraient créer une meilleure compréhension des différences et des problèmes pratiques dans les divers pays et régions, et, sujet par sujet, un examen de base pourrait être effectué pour savoir si les pré-discussions devraient être faites sur une base mondiale ou régionale. Les pré-discussions pourraient aussi cristalliser les accords sur les éléments fondamentaux qui seraient essentiels pour une norme voulue ; et cela ouvrirait la voie à une meilleure compréhension durant les débats tripartites sur une question donnée de politique normative lors de la Conférence annuelle.
12. Si après une pré-discussion, la Conférence estime qu'un sujet est d'intérêt, elle devrait adopter une Résolution recommandant au Conseil d'administration ce point pour une éventuelle inclusion dans un ordre du jour d'une future Conférence. En commençant par des pré-discussions, les sujets qui ne sont pas mûrs pour une action normative ne seraient pas mis en avant dans le processus. Si la question de la sous-traitance avait été étudiée dans une pré-discussion de la Conférence (plus large que la réunion d'experts qui a eu lieu), la perte de plus de deux ans en temps et en crédibilité du Bureau et de la Conférence aurait été évitée. La discussion générale, en 2001, sur la difficile question de la protection sociale devrait, nous l'espérons, fournir un bon exemple de l'utilité d'une pré-discussion.
13. La liste restreinte du portefeuille devrait refléter davantage les souhaits du Conseil d'administration plutôt que l'état de préparation d'un sujet particulier au sein du Bureau. Avant n'importe quelle pré-discussion, les commissions existantes du Conseil d'administration pourraient aussi remplir un rôle de conseil au Bureau et au Conseil d'administration sur les questions à discuter pour une action normative qui ne devrait pas avoir lieu dans le vide. La discussion du Conseil d'administration sur une norme possible devrait être proche de la fin et non du début du processus.
14. Les questionnaires du BIT doivent être plus qu'une collecte des réponses positives ou négatives aux questions posées. Le Bureau doit prendre en compte les réponses détaillées aux questions et adapter la proposition de projet de norme aux réponses reçues. Les questionnaires devraient traiter de principes et de politiques larges et éviter une micro-gestion de la question dans un contexte national. Le Bureau pourrait utiliser deux types de questionnaires : un questionnaire général et large utilisé avant la pré-discussion et un questionnaire adapté aux conclusions de la discussion générale de la Conférence. Plusieurs mandants ont de graves difficultés à répondre aux questionnaires. Ceci entraîne parfois un déséquilibre dans les interprétations des réponses reçues. Des moyens devraient être explorés pour trouver un équilibre entre la nécessité pour le Bureau de disposer d'une meilleure information représentative et de qualité de la part des mandants et le fait que répondre aux questionnaires du BIT représente, pour beaucoup d'organisations, une véritable charge administrative et technique. Les questionnaires devraient être approuvés par le Conseil d'administration.

Révision des normes

15. En matière de révision des normes, l'OIT devrait utiliser davantage les enquêtes générales. L'utilisation des méthodes de révision existantes, simplifiées ou plus ciblées semble appropriée comme cela est suggéré dans le document soumis au groupe de travail sur la révision des normes du Conseil d'administration (LILS/WP/PRS2, nov. 1999).

16. La révision d'une convention ne signifie pas nécessairement une révision vers le haut et elle ne devrait être faite que dans le but de faciliter la ratification et l'application de conventions. Autant que possible, la révision devrait être combinée avec la consolidation de normes pour contribuer à la cohérence du système de politique normative de l'OIT. L'amendement constitutionnel de 1997 n'est pas encore entré en vigueur. Cet amendement permettrait la suppression et l'abrogation d'instruments grâce au vote d'une majorité de deux tiers des délégués lors de n'importe quelle Conférence. A ce jour, la ratification de cet amendement a été insuffisante. Le Bureau devrait lancer une campagne visant à la ratification de cet amendement. La suppression/abrogation devrait être aussi guidée par le principe de pertinence de la norme considérée.

Processus de négociation

17. Beaucoup de temps est perdu durant les discussions de la Conférence du fait de l'arrivée tardive des acteurs-clés aux réunions. Ce n'est pas toujours dû aux discussions dans les coulisses pour faire avancer les débats formels. Les présidents des commissions doivent être informés pleinement avant la première réunion sur les protocoles de l'OIT, les règles, etc. Cela ne devrait pas se faire durant le temps alloué à la commission pour se réunir. Une autre mesure permettant de gagner davantage de temps serait pour le Secrétariat du BIT d'utiliser des ordinateurs pour montrer par écrit sur un écran les amendements en discussion à la place de répéter avec soin le texte entier pour les rédacteurs les plus lents recopiant les mots.
18. A la Conférence, il existe encore une tendance à supprimer les différences d'opinion par le vote. Une approche basée sur un plus grand consensus doit être développée. (Il va sans dire que cela serait plus facile si un consensus existait en premier lieu sur la nécessité d'avoir une norme spécifique).
19. Il y a aussi une divergence entre les réactions surtout positives et les votes des gouvernements en faveur de la création de nouvelles conventions et leur comportement ultérieur en ce qui concerne la ratification des instruments. Des moyens pour promouvoir une attitude plus cohérente et responsable des gouvernements dans les procédures/votes précédant l'adoption de conventions devraient être explorés. Il est étrange que le système permette aux gouvernements qui ont voté en faveur de l'adoption d'une convention après avoir participé positivement et activement à sa formulation, de déclarer parfois publiquement qu'ils ne sont pas en mesure de la ratifier. Un plus grand réalisme pourrait être introduit dans les débats de la Conférence si chaque gouvernement qui a voté en faveur de l'adoption d'une convention était obligé d'expliquer, dans un délai, par exemple, de deux ans suivant son adoption, pourquoi il ne l'a pas ratifiée. Ceci pourrait être placé en tête de liste des obligations constitutionnelles existantes en matière de rapports sur les conventions non ratifiées.
20. Des dispositifs de souplesse sont déjà contenus dans l'article 19 paragraphe 3 de la Constitution de l'OIT et sont davantage développés par la Conférence. Toutefois, il est nécessaire d'utiliser ces dispositifs de souplesse plus systématiquement. Le Secrétariat du BIT devrait fournir une meilleure information sur ces dispositifs aux mandants et faire plus de suggestions pour leur utilisation. L'expérience relativement nouvelle de l'utilisation des engagements assortis de délais, comme c'est le cas pour la convention n° 182, devrait aussi être poursuivie.

Ratification, entrée en vigueur, dénonciation

21. Les obstacles à la ratification des Conventions incluent:
 - L'adoption d'instruments par une majorité étroite à la Conférence – une large ratification ne peut pas découler d'un instrument soutenu faiblement ;
 - une approche unique appliquée à toutes les questions ;
 - un manque de pertinence d'une norme ;
 - trop de directions sur ce que le gouvernement doit faire pour mettre en place la norme et l'appliquer.
22. Le nombre de ratifications requis pour l'entrée en vigueur d'une convention est trop bas. Le nombre pouvait être approprié quand l'OIT a été créée en 1919, mais maintenant l'OIT compte 174 pays membres et le nombre requis devrait être plus élevé, proportionnellement au nombre de membres. Le nombre requis pour l'entrée en vigueur ne devrait pas être inférieur à 10. D'autres traités internationaux exigent un nombre plus élevé de ratifications (par exemple, le Conseil de l'Europe).
23. Le délai avant l'entrée en vigueur d'une convention devrait donc être d'un an après la dixième ratification.
24. Une procédure de dénonciation de 10 ans est trop rigide. Cette rigidité dissuade les États Membres de ratifier. Dans une situation idéale, un pays dénonçant une convention devrait pouvoir déposer son intention de dénoncer une convention donnée à n'importe quel moment. Il est toutefois raisonnable qu'un pays qui a ratifié une convention y reste lié pour une période minimum.

Le système de contrôle

25. Les employeurs n'ont pas un point de vue ferme sur la fréquence des exigences de rapports ou leur contenu, mais ils répéteront leur appui à l'obligation faite aux gouvernements de consulter les partenaires sociaux sur les projets de rapports. Toutefois, le système devrait au moins être équilibré entre ce que les gouvernements sont capables de produire, ce que le Bureau peut d'une manière réaliste traiter et – plus important – ce qui constitue une information pertinente pour le Bureau et les mandants.

Application des normes

26. La durée du mandat des membres de la Commission d'experts sur l'application des conventions et des recommandations devrait être limitée à deux mandats de cinq ans. Il devrait y avoir une transparence dans les procédures de sélection.
27. La Commission d'experts devrait avoir davantage conscience du rôle préparatoire qu'elle joue pour la Conférence et que les observations contenues dans son rapport ne sont donc pas finales. Dans certains cas, la Commission d'experts a concédé des interprétations aux normes qui n'avaient pas été envisagées au moment où elles avaient été adoptées, ce qui a créé des obligations pas toujours perceptibles dans les textes. Un cas est celui des interprétations et explications trop larges de la convention n° 87 sur la liberté syndicale. Ceci n'est pas seulement en contradiction avec les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais les interprétations trop larges des conventions peuvent aussi être considérées comme créatrices de nouvelles normes. Seule la Conférence inter-nationale du Travail – et aucun autre organe – a le pouvoir de créer de nouvelles normes. Cela a sans doute contribué à la répugnance à ratifier les conventions – les obligations imposées aux États membres sont sans limite de durée

dans le sens où elles sont sujettes à redéfinition et extension dans un processus interprétatif qui ne permet aucune influence directe des membres concernés.

28. Au lieu de critiquer des déviations mineures à l'égard des obligations issues des conventions ratifiées, les experts devraient se concentrer sur l'application des principes essentiels et de dispositions clairement définies. Cela impliquerait de donner moins d'explications approfondies sur le contenu des dispositions des conventions ratifiées et d'accepter le fait que les conventions de l'OIT ne sont pas «coulées dans le bronze» et ne constituent pas la solution à tous les problèmes du monde du travail. Il devrait aussi y avoir plus d'accent sur les «cas de progrès» dans le travail de la Commission d'experts.
29. Les discussions générales à la Conférence constituent une excellente occasion de traiter l'évolution générale en matière de contrôle des normes. Les débats sur les enquêtes générales offrent aussi une possibilité aux mandants d'émettre des commentaires sur les normes couvertes par l'enquête en question (par exemple, en ce qui concerne les obstacles à la ratification ou la nécessité de révision des articles dépassés). Toutefois, les procédures de la Commission nécessitent une révision non seulement pour s'assurer que plus de cas «sérieux» soient traités, mais aussi pour que suffisamment de temps puisse y être consacré. Trop souvent, les questions intérieures moins importantes peuvent dominer l'ordre du jour. Le système de choix des cas individuels pour la discussion devrait être révisé pour permettre plus de discussions sur les questions concernant les allégations de violation des droits fondamentaux. Les limites de temps de parole devraient être mises en application de manière plus stricte. La procédure actuelle permet des interventions sans fin – peu d'entre elles apportent quelque chose au débat.

Comité de la Liberté Syndicale

30. Les plaintes déposées devant le Comité de la liberté syndicale concernent les gouvernements. Toutefois dans de nombreux cas, les organisations d'employeurs disposent d'informations sur les cas et les recommandations faites par le Comité peuvent avoir un impact direct sur les entreprises. C'est pourquoi l'OIT devrait adopter de nouvelles procédures assurant que les organisations nationales d'employeurs sont consultées sur les cas concernant leur pays et, si elles le souhaitent, présenter leurs points de vue directement au Comité.
31. Il y a des différences entre la liberté syndicale examinée par le Comité de la liberté syndicale et les obligations strictement dérivées des Conventions 87 et 98. Le Comité devrait par conséquent se concentrer sur l'application de ces principes de base plutôt que de continuer à développer une jurisprudence extensive qui n'a pas de base juridique et érode l'autorité de ses conclusions. Il est vrai que les procédures et méthodes de travail du Comité sont généralement mal comprises. Ceci contribue sans aucun doute aux demandes répétées de plus grande transparence de la part des mandants.

Autres procédures

32. Les Articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT sont parfois mal utilisés en ce sens que des conflits sont présentés à un forum international pour des raisons de publicité. Les moyens pour contrôler cette pratique seraient, peut-être, de limiter le critère de recevabilité ou d'introduire un mécanisme de filtrage pour éviter la discussion automatique d'une plainte recevable. Le moyen selon lequel les procédures des Articles 24 et 26 complètent le mécanisme de contrôle régulier devrait être aussi examiné pour empêcher des chevauchements et fournir plus de cohérence.

La promotion des normes

33. Un lien entre la mise en place d'une coopération technique et la ratification de normes ne devrait pas être accepté. En général, la coopération technique pour promouvoir les normes ne devrait être envisagée que si les normes en question sont réalistes, pratiques et flexibles. Une meilleure compréhension de ce qu'une norme cherche à atteindre avec un plus large degré de consensus sur le souhait d'atteindre le but, pourrait mener à une approche de copropriété d'une norme et cela pourrait accroître les perspectives de ratifications et la meilleure application des normes. La phase de préparation et les consultations et les discussions de pré-Conférence pourraient contribuer significativement à établir une approche plus cohérente.
34. Il devrait y avoir une cohérence entre les procédures de contrôle et celles qui sont promotionnelles. Néanmoins, les différences juridiques de base entre les procédures de contrôle et la promotion de la Déclaration de l'OIT doivent être observées et respectées.

Evaluation des activités normatives en fonction de leurs objectifs

35. Un mécanisme d'évaluation d'ensemble continu devrait être conçu pour évaluer l'impact des instruments quant à leurs effets juridiques, économiques et sociaux. De tels systèmes devraient être capables de mesurer le succès accompli dans la réalisation de l'objectif spécifique fixé auparavant dans la convention ou la recommandation et d'identifier n'importe quelles répercussions possibles indirectes ou défavorables qu'il pourrait y avoir avec les autres objectifs principaux de l'OIT – par exemple avec la promotion et le maintien de l'emploi.

Annexe 9

Compte rendu de la discussion de l'Etude d'ensemble «Liberté syndicale et négociation collective» concernant le «droit de grève» dans le cadre de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, CIT, 81^e Session, Genève 1994

...

115. Sur le principe du droit de grève un large consensus s'est dégagé au sein de la Commission des normes. Les membres employeurs ont toutefois précisé que, selon eux, le texte des conventions n^{os} 87 et 98 ne comporte pas le droit de grève, et exprimé leur désaccord quant à la portée donnée à ce droit par commission d'experts. Certains membres gouvernementaux ont exprimé quelques réserves, notamment en ce qui concerne la fonction publique.

116. Les membres employeurs ont formulé des commentaires très détaillés sur cette question, soulignant clairement à plusieurs reprises qu'ils ne contestent pas l'existence de la liberté de grève et de lock-out, mais qu'ils ne peuvent absolument pas accepter que la commission d'experts déduise du texte de la convention un droit aussi global, précis et détaillé, comme elle l'a fait dans cette partie de l'étude.

117. Presque tous les chapitres débutent par le passage pertinent de la convention, ce qui ne peut pas être le cas ici, puisque la grève n'est mentionnée ni dans la convention n^o 87 ni dans la convention n^o 98. Par ailleurs, l'étude donne cette année une grande importance à l'historique de ces instruments; or cette méthode d'interprétation historique n'a qu'une importance secondaire, puisqu'il y a en premier lieu le texte, le but et la signification des dispositions elles-mêmes. Il n'existe pas de dispositions expresses sur la grève et il n'était pas utile de citer les normes contenues dans les instruments d'autres organisations, où les grèves ou l'action collective sont parfois mentionnées dans un tout autre contexte, de façon très générale ou seulement indirecte.

118. Le début du chapitre indique à juste titre que le droit de grève avait été mentionné durant les travaux préparatoires, mais il est ajouté au paragraphe 142 que «... lors des discussions à la Conférence en 1947 et 1948, aucun amendement consacrant ou écartant expressément le droit de grève ne fut adopté, ni même présenté». Les membres employeurs ont toutefois cité le passage suivant: «Plusieurs gouvernements, tout en donnant leur assentiment à la formule, ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage), inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale.» (31^e Conférence, 1948, Rapport VII, p. 92). Une conclusion semblable fut retenue en séance plénière: «Le Président de la Commission déclara à ce propos que la convention ne prétend pas être un 'code de réglementation' du droit syndical, mais se borne à énoncer dans un texte succinct certains principes fondamentaux.» (31^e Conférence, 1948, *Compte rendu des travaux*, annexe X, p. 499). Par la suite, la recommandation n^o 92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaires a

traité de cette question de façon neutre sans en régler le contenu. Durant la séance plénière, le porte-parole des travailleurs, Léon Jouhaux lui-même, s'était amèrement plaint du résultat insatisfaisant de la discussion; il n'a pas mentionné explicitement l'absence du droit de grève mais d'autres délégués l'ont fait. De plus, lors de l'adoption de la convention if 98, deux demandes présentées par les délégués travailleurs en vue d'inclure une garantie du droit de grève ont été rejetées au motif qu'il n'était pas couvert par le texte proposé et que cette question devrait être traitée ultérieurement (32^e Conférence, 1949, *Compte rendu des travaux*, annexe VII, pp. 464 et 466; voir également BIT: *Industry and Labour*, vol. II, juillet-décembre 1949, pp. 147 et suiv.). Peu après, un délégué gouvernemental a fait la même demande, que le président a déclaré irrecevable ou pour les mêmes raisons.

119. Dans ces circonstances, il est incompréhensible pour les membres employeurs que les organes de contrôle aient pu se prononcer sur la portée et le contenu exacts du droit de grève en l'absence de dispositions concrètes et explicites sur le sujet, et que cette absence semble précisément avoir constitué la justification de leur démarche, comme il est mentionné au paragraphe 145. Ce que la commission d'experts a mis ici en pratique s'appelle un axiome en mathématiques, et un dogme en théologie catholique: il s'agit de l'acceptation totale, sans conditions préalables, d'une vérité tenue pour certaine et de laquelle tout dérive.

120. L'article 3 de la convention if 87, qui confère aux organisations le droit «d'organiser leur gestion et leur activité ainsi que de formuler leur programme d'action» n'implique pas, d'après les membres employeurs, l'autorisation d'empiéter sur les droits d'autrui. Au paragraphe 136, les experts déclarent à juste titre que «... l'exercice du droit de grève entraîne inévitablement des conséquences pour des tiers qui ont parfois le sentiment d'être les victimes de conflits sur lesquels ils n'ont aucune prise». Cette assertion de la commission se vérifie de façon croissante pour tous les différends du travail. Quoi qu'il en soit, les grèves ne sont manifestement pas une affaire syndicale interne et autonome; elle sont avant tout dirigées contre l'employeur et, dans le monde d'aujourd'hui, caractérisé par la division du travail, les effets d'une grève sont régulièrement et délibérément calculés pour affecter de plus en plus de tiers, ainsi que la population en général qui n'a rien à voir avec le conflit. Les grèves de solidarité, par nature, visent des personnes qui ne sont pas directement concernées par le différend. L'interprétation de la commission, qui consiste à créer et à développer le droit, ne permet pas de conclure que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association syndicale, comme il est affirmé au paragraphe 151 de l'étude.

121. Les membres employeurs ont également tenu à faire remarquer qu'ils ne critiquent pas tant le fait que la commission d'experts veut reconnaître le principe du droit de grève, mais plutôt qu'elle prend comme point de départ un droit de grève absolu et illimité. Les vues de la commission d'experts sur les diverses formes de grève et leur portée sont de toute évidence fondées sur ces prémisses erronées. Elle n'examine généralement pas si la grève est permise, ni la question de savoir jusqu'où une grève peut aller. Partant du principe erroné d'un droit de grève illimité, elle examine plutôt si des restrictions au droit de grève sont permises. Selon elle, toute limitation du droit de grève requiert une justification particulière, ce qu'on peut constater dans la façon dont tous les cas importants sont traités. Deux exemples peuvent être donnés à cet égard: la fonction publique et les grèves politiques.

122. Selon les membres employeurs, la commission d'experts estime qu'une limitation de la grève dans la fonction publique n'est permise que si la grève touche les services essentiels, expression que les experts ont ensuite définie dans le sens strict du terme. En conséquence, elle en est venue à accepter les limitations au droit de grève dans les seuls cas où celle-ci met en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la

santé de la personne. Les membres employeurs ont déjà répondu à maintes reprises sur ce point qu'un Etat ne saurait accepter que son obligation de veiller au bien-être général des citoyens se limite aux valeurs de la vie et de la santé. On peut constater aux paragraphes 158 et 159 que la commission d'experts a adopté une approche différente, en utilisant une formulation très prudente; elle a envisagé que certaines restrictions au droit de grève pourraient être permises dans certaines circonstances, en laissant toutefois la question ouverte. On pourrait y déceler l'amorce d'une approche nouvelle mais, si l'on examine les modalités d'application aux exemples concrets concernant certains pays, on réalise rapidement que la commission s'est rabattue sur son ancienne formule, s'empressant d'oublier sa timide tentative de révision.

123. Toujours selon les membres employeurs, la position de la commission d'experts en ce qui concerne les grèves politiques a également été influencée par le principe du droit de grève illimité mentionné ci-dessus. Pendant longtemps, elle n'a admis la possibilité de limitation que pour les grèves «purement» politiques. Toutefois, les nombreux cas où elle a appliqué cette formule ont démontré que les grèves purement politiques n'existent pratiquement pas puisqu'elle a très souvent assimilé les grèves politiques à une protestation contre la politique du gouvernement, forme de grève qu'elle juge toujours acceptable. Les membres employeurs se sont dits préoccupés du fait que, dans cette conception, il n'est jamais question du parlement démocratiquement élu et pourtant, les organisations et les partenaires sociaux ne sont pas au-dessus des lois. Malheureusement, la commission d'experts a souvent considéré que certaines grèves étaient une protestation contre le gouvernement, alors qu'il s'agissait en réalité de grèves contre les décisions d'un parlement librement élu. Dans ces circonstances, il semblerait plus raisonnable et plus conforme aux règles démocratiques de soumettre la question de la grève et du lock-out au législateur de l'OIT c'est-à-dire, la Conférence internationale du Travail, où, après une préparation appropriée et un débat ouvert, cette question qui reste ouverte pourrait faire l'objet d'une réglementation précise.

124. Dans leurs remarques finales sur le droit de grève, les membres employeurs, répondant à certains commentaires des membres travailleurs, ont rappelé qu'ils ne s'étaient pas bornés à nier le droit de grève mais, au contraire, avaient avancé des arguments nombreux et solidement étayés. Premièrement, en ce qui concerne les arguments historiques, dont certains travailleurs ont contesté le bien-fondé, les membres employeurs les ont utilisés précisément parce que l'étude y accorde une importance particulière. Les employeurs ont pu ainsi démontrer, en se fondant sur ces textes, que le droit de grève n'est pas prévu dans les conventions n^{os} 87 et 98. Cet argument est d'autant plus convaincant que le droit de grève n'avait pas été oublié lors de l'élaboration de ces instruments: des tentatives ont été faites pour intégrer ce droit aux conventions, mais ont été rejetées, faute de majorité. Deuxièmement, plusieurs orateurs se sont contentés d'affirmer qu'il existait un droit de grève très large, tout simplement parce qu'il en était ainsi et que, sans droit de grève, la liberté syndicale n'existe pas; on ne peut sérieusement argumenter sur ce genre de déclarations péremptoires qui assimilent le droit de grève à un droit sacré des travailleurs. Troisièmement, de nombreux orateurs ont cité d'autres instruments régionaux ou internationaux traitant du droit de grève, du lock-out, etc., mais ceux-ci ne sont pas pertinents en ce qui concerne l'interprétation des instruments de l'OIT. Il existe effectivement dans certains pays un droit de grève étendu, mais la situation est entièrement différente ailleurs: c'est une question de droit interne, mais en aucun cas un droit établi par les instruments de l'OIT ou découlant de ceux-ci.

125. S'agissant de l'observation du membre travailleur de Pologne selon laquelle les conventions devraient être interprétées de façon dynamique et fonctionnelle, les membres employeurs y voient un aveu qu'il n'existe pas de fondement juridique au droit de grève dans les

instruments de l'OIT Il existe en droit international des règles d'interprétation prévues aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités, que les experts eux-mêmes utilisent à l'occasion dans leurs interprétations. Deux objections ont été soulevées à cet égard, soit premièrement que la Convention de Vienne date de 1969 et interdit la rétroactivité; or l'article 4 de cette Convention dispose que cette interdiction ne s'applique pas aux règles générales du droit international, et les règles d'interprétation des articles 31 et 32 de la Convention constituent précisément de telles règles. Deuxièmement, l'article 5 de la Convention de Vienne dispose qu'elle s'applique «à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.»; on peut répondre à cela qu'il n'existe aucune règle d'interprétation dans l'acte constitutif de l'OIT l'article 37 de la Constitution indiquant seulement l'instance compétente, sans établir de règles authentiques d'interprétation.

126. S'agissant enfin de la déclaration du membre travailleur du Royaume-Uni selon qui, même si les normes ne contiennent pas de dispositions détaillées sur le droit de grève, l'existence de ce droit est implicite et généralement reconnue, les membres employeurs ont déclaré que cet argument était un peu court, puisqu'on ne peut en tirer aucune règle de droit international, par rapport à laquelle la situation dans chaque Etat Membre pourrait être examinée et, le cas échéant, critiquée. Il doit exister des dispositions plus précises pour conclure à l'existence d'un droit. Toutefois, ce que les experts ont graduellement, et systématiquement élaboré n'est pas vraiment un principe général sur le droit de grève – ce qu'ils auraient dû faire – mais plutôt un droit de grève presque illimité, acceptant de moins en moins de restrictions à ce droit. Si les vues de la commission d'experts à ce sujet sont généralement acceptées, les travailleurs ne devraient alors avoir aucune objection à ce que le sujet soit inscrit à l'ordre du jour de la Conférence et ainsi clarifié. Les membres employeurs se sont toutefois dits convaincus que le résultat final ne ressemblerait pas au droit de grève élaboré par la commission d'experts.

127. Appuyant les commentaires du porte-parole de son groupe, le membre employeur des Etats-Unis a fait remarquer que personne n'aurait pu prévoir l'interprétation extrêmement précise et détaillée à laquelle la commission d'experts en est maintenant arrivée, si l'on considère l'historique législatif de ces conventions et les observations des experts dans les années cinquante. L'orateur a rappelé que, dans l'étude de 1953 sur la convention n° 87, la commission déclarait: «L'objet de cette convention est de définir de manière aussi concise que possible les principes régissant la liberté syndicale tout en s'abstenant d'imposer un code ou une réglementation type» (CIT, 36^e session, 1953, rapport III, partie IV, de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 59). Elle affirme pourtant au paragraphe 13 de l'étude de 1994 que l'ensemble des principes qu'elle applique constitue «un véritable droit international de la liberté syndicale», ce qui contredit de façon flagrante non seulement sa déclaration de 1953, mais aussi ce qu'elle dit, à juste titre, au paragraphe 20 du rapport général de 1994: «... les instruments de l'OIT il faut le rappeler, fixent des normes minimales (art. 19, paragr. 8 de la Constitution). Les conventions devraient en principe déterminer un cadre général.».

128. L'orateur a déclaré que, lorsqu'elle fait des observations sur l'application des conventions ratifiées, la commission d'experts se fonde, à juste titre, sur le texte de la convention et son historique législatif. S'agissant des conventions n°s 87 et 98, elle s'est écartée de cette pratique et a également appliqué les principes du comité de la liberté syndicale. En endossant ainsi les conclusions du comité sur la signification de ces conventions, la commission d'experts a subverti le système de contrôle. M. Nicolas Valticos, autorité reconnue en la matière, avait fait observer que les conclusions du comité de la liberté syndicale ne se

bornaient pas à établir la signification des conventions sur la liberté syndicale et que, n'étant pas lié par les termes de ces conventions mais s'inspirant plus généralement des principes de la liberté syndicale, le comité avait été amené à formuler des principes qui, à plusieurs égards ont étendu les dispositions expresses de la convention. Ce recours aux décisions du comité, décisions qui vont bien au-delà des dispositions et de l'historique de ces conventions, sape l'autorité de la commission d'experts, autorité qui reste indispensable à l'efficacité de la Commission des normes de la Conférence.

129. L'orateur a fait observer que, lorsque le droit de grève est discuté dans la commission des normes, il s'installe parfois une confusion entre deux questions distinctes. qu'il convient de dissiper. La première est de savoir si les syndicats ont le droit de grève; sur ce point, il existe une unanimité générale, encore que le droit de grève ne soit pas illimité. La deuxième question, plus pertinente pour cette commission, est la suivante: les conventions n^{os} 87 et 98 comprennent-elles le droit de grève et, dans l'affirmative, quelle en est la portée? Tout le monde convient que le droit de grève n'est pas expressément mentionné dans ces instruments. La commission d'experts indique au paragraphe 142 de l'étude que le droit de grève «... semble avoir été tenu pour acquis dans le rapport préparé en vue de la première discussion sur la convention n^o 87...» et que «lors des discussions à la Conférence en 1947 et 1948, aucun amendement consacrant ou écartant expressément le droit de grève ne fut adopté, ni même présenté.» Même si cette affirmation était avérée, cela constitue un argument bien mince pour permettre aux experts de réglementer de façon aussi extensive la faculté des gouvernements de restreindre le droit de grève, étant donné la nature fondamentale du droit de grève. Outre le fait qu'il s'agissait d'un document préparé par le Bureau, l'historique législatif de la convention n^o 87 démontre sans conteste que «la convention proposée traite seulement de la liberté syndicale et non du droit de grève». Par ailleurs, comme l'a souligné le porte-parole des employeurs, durant la discussion finale sur la convention n^o 98, en 1949, le président de la Conférence a déclaré irrecevables, comme n'entrant pas dans la portée de la convention n^o 98, deux amendements visant à y incorporer une garantie du droit de grève. L'orateur s'est donc dit d'avis que le passage en question constitue une erreur de fait quant au fondement historique d'un droit de grève qui serait consubstantiel, à ces conventions.

130. L'orateur a rappelé que la commission d'experts a mentionné le droit de grève pour la première fois dans sa troisième étude d'ensemble sur le sujet, en 1959, dans un seul paragraphe et en relation seulement avec le secteur public. Dans les études suivantes, la commission a graduellement élaboré ses vues sur la question, soit sept paragraphes en 1973, puis 25 en 1983, pour en arriver en 1994 à un chapitre distinct comportant pas moins de 44 paragraphes, y compris sur de nombreux sujets nouveaux.

131. Soulignant que les experts déclarent au paragraphe 145: «En l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève, les organes de contrôle ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière», l'orateur a déclaré que la commission d'experts a pour fonction d'interpréter les dispositions existantes et non de se substituer au législateur; il ne lui appartient pas de créer des exigences à l'égard de questions sur lesquelles une commission technique n'a pu s'entendre. Se fonder sur le membre de phrase de l'article 3 «Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit... d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action» constitue une méthode très indirecte et subjective de conclure à l'existence du droit de grève dans la convention n^o 87; c'est aussi un raisonnement surprenant, s'agissant d'un droit aussi fondamental que le droit de grève. On s'attendrait à trouver une disposition expresse dans le texte même de la convention.

132. L'orateur a déclaré que, étant donné le mutisme des deux conventions sur le droit de grève, il conviendrait de substituer à l'approche maximaliste retenue -par les experts une approche pragmatique, où les conventions ne traiteraient que des interdictions générales concernant le droit de grève, plutôt que, de subtiles distinctions sur le point de savoir si la grève touche ou non des services essentiels ou si les fonctionnaires exercent ou non des fonctions d'autorité au nom de l'Etat. Notant que les experts semblent avoir opté pour une approche plus pragmatique au paragraphe 160 sur la question des grèves dans les services essentiels, répondant en cela au vœu exprimé depuis plusieurs années par les membres employeurs, ces derniers croient comprendre que la décision sera prise en fonction de chaque cas d'espèce, et non selon la méthode quasi uniforme mentionnée dans l'étude de 1983 (paragr. 214, note 3), si souvent utilisée par le passé.

133. L'orateur a par ailleurs fait observer que, cette année, la commission d'experts aborde pour la première fois la question du remplacement des grévistes. L'orateur s'est déclaré préoccupé que la commission fasse une telle déclaration dans l'abstrait, notamment en raison du fait qu'elle se base sur deux décisions du comité de la liberté syndicale, dont les conclusions et recommandations étaient moins strictes que l'observation des experts au paragraphe 175, puisque le comité a seulement conclu qu'il existait un risque d'atteinte au droit de grève. Cette observation de la commission d'experts, qui risque d'être soulevée dans le cadre de la controverse politique actuellement en cours aux Etats-Unis, est inopportune, surtout si l'on considère qu'elle ne porte que sur un aspect mineur d'un système complexe et équilibré de relations professionnelles.

134. En réponse aux critiques, sur l'attitude attribuée aux membres employeurs concernant l'OIT les normes et le soutien apporté aux organes de contrôle, attitude qui aurait radicalement changé, selon certains membres travailleurs,- le membre employeur des Etats-Unis, appuyant les commentaires généraux des employeurs à cet égard, a rappelé que ce sont certains pays qui ont essayé de détruire le système de l'OIT et non les employeurs. Ces derniers, au contraire, l'ont toujours appuyé et mis leurs préoccupations en sourdine dans l'intérêt général.

135. Le membre employeur du Nicaragua a ajouté que le droit de grève ne devrait s'exercer qu'après avoir épuisé toutes les voies de recours prévues pour résoudre les différends. Selon le membre employeur de Roumanie, la commission d'experts donne parfois des interprétations qui contredisent les dispositions d'autres normes adoptées par l'OIT; l'exercice du droit de grève, par exemple, peut porter atteinte à d'autres droits tout aussi fondamentaux.

136. Les membres travailleurs ont déclaré que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la convention n° 87 et par les principes énoncés dans la Constitution de l'OIT. Sans droit de grève, la liberté syndicale serait vidée de sa substance; il suffit pour s'en convaincre de parcourir les travaux préparatoires de la convention n° 87, les multiples conclusions et recommandations du comité de la liberté syndicale et les études d'ensemble successives que la commission d'experts a élaborées sur le sujet. Dans l'étude de 1994, la commission d'experts a formellement et clairement confirmé cette relation, consacrant un chapitre distinct aux principes et modalités du droit de grève, qu'elle a replacés dans le contexte actuel: interdépendance, croissante globalisation de l'économie, fragmentation des entreprises et obsession de la compétitivité. Les experts ont ainsi élaboré un cadre d'orientations actuel et opérationnel, non seulement pour cette commission, mais aussi pour tous les gouvernements, et toutes les organisations de travailleurs et d'employeurs.

137. Les membres travailleurs ont souligné que, comme il est indiqué au paragraphe 165 de l'étude, les objectifs de la grève ne peuvent être restreints aux seuls différends liés au lieu de travail ou à l'entreprise, notamment en raison des phénomènes de fragmentation des entreprises et d'internationalisation. C'est la conséquence logique du fait que les activités syndicales ne sauraient se limiter aux questions strictement professionnelles. Cette fragmentation des entreprises est d'ailleurs due en partie aux politiques sociales de nombreux gouvernements qui consistent à accorder de multiples avantages aux PME; cela risque d'entraîner un affaiblissement des droits collectifs si certaines précautions ne sont pas prises, comme il est mentionné au paragraphe 335. C'est pourquoi les grèves de solidarité, ainsi que les grèves aux niveaux sectoriel, national et international devraient être possibles.

138. Les membres travailleurs ont également souligné qu'il faut tenir compte de l'ensemble de ce contexte lorsqu'il est question des modalités du déroulement des grèves, comme le piquetage ou l'occupation des locaux. Souvent appelé à trancher ces questions, le pouvoir judiciaire a tendance à réprimer ces modalités de la grève alors qu'il devrait tout faire, si le système juridique du pays le permet, pour faire respecter les obligations internationales et la Constitution de VOIT. Les membres travailleurs ont également invité les gouvernements à vérifier si la législation, la pratique et la jurisprudence de leur pays sont conformes aux principes énoncés au paragraphe 174 et, le cas échéant, à prendre les mesures correctrices nécessaires. Comme il est indiqué au paragraphe 137, une législation détaillée et restrictive n'empêchera pas les grèves sauvages et les actions non organisées. En limitant considérablement la marge de manœuvre des syndicats par des restrictions juridiques ou administratives, les gouvernements et les employeurs risquent de se trouver confrontés de plus en plus souvent à des actions spontanées.

139. Selon les membres travailleurs, les restrictions éventuelles au droit de grève dans les services essentiels et pour certaines catégories de fonctionnaires devraient être définies restrictivement, étant donné qu'il s'agit d'une dérogation à une règle générale, concernant un droit fondamental. Les membres travailleurs ont dit vivement espérer que la position nuancée ainsi exprimée par les experts mettra un terme à cette controverse qui a parfois entravé les travaux de cette commission. Aux paragraphes 161 et 254 et suivants, les experts ont à juste titre mis l'accent sur la nécessité d'accorder une priorité absolue aux solutions négociées.

140. Dans leurs observations finales concernant le droit de grève, les membres travailleurs, réitérant leur assentiment total face à l'approche adoptée par la commission d'experts, ont commenté les observations de certains orateurs. Ils ont d'abord constaté que les membres employeurs et gouvernementaux acceptent le principe du droit de grève; leurs réserves concernent, non pas le droit de grève, mais ses modalités et la mesure dans laquelle les spécificités nationales peuvent être prises en compte. Deuxièmement, la plupart des réserves exprimées par les gouvernements concernent uniquement le droit de grève dans la fonction publique, notion d'interprétation restrictive. Troisièmement, s'étonnant du fait que les membres employeurs s'appuient sur les déclarations d'un délégué des travailleurs à la Conférence de 1949, les membres travailleurs ont dit préférer la méthode utilisée dans l'étude d'ensemble, et examiner notamment la législation et la pratique, pour évaluer la situation réelle sur le terrain. Quatrièmement, ils ont déclaré que discuter à nouveau devant la Conférence, comme le suggèrent les employeurs, d'un aspect essentiel d'une convention fondamentale comme la convention n° 87 traitant des droits de l'homme n'est pas la bonne voie: une telle discussion risque de paralyser le tripartisme et l'OIT au moment où celle-ci devrait développer une action dynamique. En ce qui concerne la suggestion des membres employeurs de confier aux législateurs de l'OIT, c'est-à-dire la Conférence, le soin de fixer les modalités

du droit de grève, les membres travailleurs ont rappelé qu'un projet de résolution dans ce sens avait été introduit lors d'une session précédente de la Conférence par le gouvernement de la Colombie, pays qui connaît des problèmes très sérieux d'application des conventions n^{os} 87 et 98, y compris devant cette commission. En revanche, la commission d'experts à l'unanimité, tous les membres travailleurs et la très grande majorité des membres gouvernementaux sont d'avis que la protection efficace de la liberté syndicale implique nécessairement des règles et principes opérationnels concernant les modalités du droit de grève.

141. Les membres travailleurs rejettent également la position du membre employeur des Etats-Unis, selon qui l'inclusion, la convention n^o 87, en tant que telle, dans une clause sociale ne serait pas opportune. Ils soulignent que les membres employeurs n'ont véritablement critiqué qu'un seul des dix chapitres de fond, exprimant seulement quelques réserves sur certains aspects du reste de l'étude. La réduction de la convention sur la liberté syndicale à une seule phrase dans une clause sociale n'aurait donc pas grand sens.

142. Quant aux observations des membres employeurs, et notamment celles du membre employeur des Etats-Unis sur les changements intervenus dans le monde et la nécessité de s'y adapter, les membres travailleurs en sont pleinement conscients mais ils ne sauraient accepter que ces adaptations entraînent un affaiblissement des organisations de travailleurs et des systèmes de négociation collective mis en place au cours des années. Sur un point connexe, c'est-à-dire la discussion relative à la relation entre les droits individuels et les droits collectifs, les membres travailleurs ont déclaré ne pas contester l'importance pratique des droits individuels pour les travailleurs, mais ont néanmoins souligné que la négociation collective et les droits collectifs en général constituent une source de droits très importante pour promouvoir le développement des droits individuels. S'ils sont en faveur d'un renforcement de certains droits individuels, par exemple le droit à l'égalité des chances, le droit à la formation professionnelle, le congé familial, etc., ils s'opposent en revanche à une approche individuelle qui tendrait à affaiblir la négociation collective.

143. De nombreux membres travailleurs sont intervenus afin d'appuyer ces observations générales, pour souligner des aspects particuliers de cette partie de l'étude d'ensemble, ou encore attirer l'attention de la commission sur la situation prévalant dans, certains pays. Tous ont déclaré endosser sans réserves l'approche, adoptée par les experts en ce qui concerne l'interprétation de l'article 3 sur le droit de grève. Ainsi, le membre travailleur de Pologne a souligné que la commission n'avait fait qu'appliquer des principes bien établis, la convention no 87 appelant une interprétation dynamique et fonctionnelle. Selon le membre travailleur de l'Allemagne, si les employeurs reconnaissent le principe du droit de grève, il n'est pas logique qu'ils s'opposent aux moyens utilisés par la commission pour interpréter de ce principe. Les membres travailleurs des Pays Bas et du Royaume-Uni ont déclaré que les experts ont développé leurs vues sur cette question de manière prudente, graduelle et équilibrée, avec l'appui d'une majorité de la Commission de la Conférence; il serait préférable de ne pas ébranler le consensus général qui s'est maintenant établi à cet égard. Rappelant, que la grève est un moyen de défense essentiel des intérêts économiques, sociaux et professionnels des travailleurs, le membre travailleur de la France a notamment contesté la position des employeurs sur les grèves de solidarité, soulignant qu'existe des problèmes de solidarité générale et que la structure syndicale est souvent interprofessionnelle. Il a par ailleurs critiqué l'usage fait par les employeurs de déclarations sur la grève, faites par un membre travailleur en 1948, ou la dramatisation exagérée des conséquences des grèves. La véritable solution est de ne pas donner de raisons pour faire la grève. Plusieurs autres membres travailleurs ont également évoqué diverses formes d'atteinte au droit de grève, par exemple les

dispositions assimilant la grève à une infraction pénale; les fréquentes limitations imposées aux fonctionnaires, les abus en matière de fixation des services minima.

144. Plusieurs membres gouvernementaux, dont celui de l'Allemagne, de la Finlande et du Venezuela se sont dits généralement d'accord avec la position de la commission d'experts sur la grève, considérée comme droit indissociable de la liberté syndicale, soulignant par ailleurs que la commission avait bien précisé qu'il ne s'agissait pas d'un droit absolu. Selon le membre gouvernemental du Venezuela, la commission d'experts n'a fait qu'adopter, les règles modernes d'interprétation des normes juridiques générales, en préférant à une interprétation littérale et exégétique une interprétation plus souple et dynamique tenant compte non seulement du texte, mais aussi de ses antécédents, du contexte de son adoption et des finalités qu'il poursuit. Il aurait été surprenant qu'un droit aussi largement reconnu soit écarté par une interprétation restrictive au sein de l'OIT. Pour le membre gouvernemental de l'Allemagne, si les auteurs de la convention n'avaient pas considéré que le droit de grève faisait partie de la liberté syndicale, pourquoi auraient-ils jugé nécessaire de préciser que la reconnaissance du droit syndical des agents publics ne préjugeait en rien la question de leur droit de grève? (CIT, 30^e session, 1947, rapport VII, p. 112).

145. Plusieurs membres gouvernementaux, notamment celui de l'Allemagne, ont souligné que les problèmes à cet égard se posent souvent en ce qui concerne la fonction publique, puisque l'employeur est alors le gouvernement.

146. Le membre gouvernemental du Bélarus, rappelant que les conventions n^{os} 87 et 98 ne couvrent pas expressément le droit de grève, a déclaré que ce droit s'est toujours exercé, qu'il soit inscrit ou non dans la législation nationale. La légitimité de ce droit doit être appréciée en fonction des conséquences que son exercice peut avoir pour la société, ces conséquences devant être aussi limitées que possible. Il doit donc être encadré juridiquement, la grève n'étant qu'un des moyens de résoudre les différends et son exercice devant être limité à de telles circonstances. Dans les cas où les conséquences de la grève dépassent l'entreprise, le gouvernement peut être amené à prendre des mesures, et l'interdiction de la grève est alors concevable.

147. Convenant que le droit de grève était véritablement un corollaire essentiel du droit syndical, le membre gouvernemental du Portugal a cependant exprimé certains doutes sur le fondement de certains développements dans l'étude, concernant par exemple l'exercice de ce droit dans la fonction publique, le maintien du lien d'emploi, les grèves de solidarité ou de protestation contre la politique économique et sociale, le déclenchement de la grève, les formes licites de grève, les sanctions en cas de grève illégale et les services minima. Pour considérer les principes posés par la commission d'experts comme des règles de droit international, il faudrait que la Conférence les ait adoptées selon les règles du tripartisme. Si une convention venait à être adoptée, toutes les règles élaborées par la commission devraient-elles y figurer? Les Etats qui ont ratifié la convention n^o 87 adhèreraient-ils à la nouvelle norme?

148. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a indiqué que le Président de ce pays a déclaré qu'il promulguerait une loi interdisant le remplacement des travailleurs grévistes. Les amendements législatifs ont été adoptés par la Chambre des représentants et sont actuellement examinés par le Sénat.

...

Annexe 10

*Extrait du discours prononcé par M. Alfred Wisskirchen
Vice-président employeurs de la Commission de l'application
des conventions et recommandations de la Conférence, à l'occasion
de la présentation du rapport de la commission à la Conférence
internationale du travail, 89^e Session, Genève, 2001*

«Vous êtes saisis du rapport très complet de la Commission de l'application des normes. Cette commission qui a été créée, il y a soixante-quinze ans, en 1926, comme notre rapporteur nous l'a rappelé. A un âge aussi respectable, on peut revendiquer une certaine sagesse. Toutefois, il est toujours souhaitable de jeter un regard critique sur ce que l'on fait car rien ne saurait être parfait et tout peut être amélioré, à commencer par les fondements de notre travail, qui touchent à l'ensemble des normes internationales du travail. Depuis 1995, ces normes font l'objet d'un examen systématique, et elles ont été classées en différentes catégories: normes qui sont adaptées aux besoins actuels, normes qui doivent être révisées et normes qui sont considérées comme totalement dépassées. Ce travail très utile doit s'achever prochainement. A cet égard, il ne paraît pas réaliste d'exclure de l'examen toutes les normes, adoptées après 1985, car le taux de ratification parfois extrêmement faible des nouvelles conventions réfute l'hypothèse selon laquelle toutes les normes des quinze ou seize dernières années sont tout à fait adaptées à notre époque et à l'avenir. Il serait également souhaitable que nous puissions faire entrer en vigueur les amendements à la Constitution adoptés il y a quatre ans, de façon à pouvoir éliminer les normes dépassées, car le faible taux de ratification de ces amendements à la Constitution pourrait faire l'objet d'une campagne de ratification de l'OIT, comme l'Organisation sait bien le faire.

Il n'est pas très raisonnable, non plus, à notre avis de discuter longuement au sein de notre commission du respect ou du non-respect par un pays d'une convention, qui a été considérée comme dépassée par le Conseil d'administration et qui ne peut plus être ratifiée. Ainsi, c'est ce qui s'est passé cette année pour le Chili à propos de la Convention (n° 35). Sur l'assurance vieillesse (industrie, etc), 1933, notre commission, dans ses conclusions de 1995, avait pourtant exprimé l'avis qu'il fallait réviser cette convention.

La modernisation des normes est bien évidemment une exigence encore plus importante pour l'avenir. Après des discussions approfondies, nous avons évolué dans la bonne direction. L'on ne peut qu'espérer que ces bonnes intentions seront respectées à l'avenir, et plutôt que de produire des denrées de consommation de masse, nous devrions élaborer des normes de meilleure qualité. Dans ce processus de rénovation, il faut bien évidemment inclure le système de contrôle, et notamment la commission d'experts. Le mandat de la commission d'experts, qui consiste à examiner les rapports des Etats Membres relatifs aux normes du travail et à mener une étude avant la commission si la Conférence, demeure inchangée. Toutefois, dans ce processus, cette commission ne doit pas créer de jurisprudence et se croire infaillible dans l'interprétation des normes. En vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, cette compétence relève exclusivement de la Cour internationale de justice.

Il serait souhaitable également que l'on se concentre sur les observations faites par les experts dans leurs rapports. Cette année, leur rapport a été le plus long de l'existence de la commission, et la partie générale de ce rapport a été deux fois plus longue que l'an dernier.

Pour ce qui est de la crédibilité de la commission d'experts, il n'est pas souhaitable qu'elle appelle les Etats Membres à ratifier en urgence la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, alors que le Conseil d'administration, après discussion, n'a justement pas exprimé une telle recommandation. Une déclaration politique qui va à l'encontre d'une décision du Conseil d'administration ne peut qu'être considérée comme un dépassement des compétences de la commission d'experts.

Parmi nos tâches, il y a le renforcement du système de contrôle des normes et l'amélioration de son efficacité. C'est une tâche qui doit être menée rapidement.

Avant d'aborder les différents thèmes, j'aimerais évoquer la séance spéciale tenue en hommage à André Zenger, décédé récemment. C'était un fonctionnaire très compétent de l'Organisation, un homme loyal et un ami. Nous déplorons sa disparition prématurée et nous nous souviendrons de lui dans nos pensées.

Dans le cadre du 50^e anniversaire de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, nous avons également abordé cette question importante. Le principe de l'égalité n'est pas discuté, si bien que l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe n'est ni plus ni moins que l'obligation de respecter la dignité humaine. Toutefois, il ne faut pas examiner les différences de salaire uniquement sur la base des moyennes statistiques. Les experts reconnaissent également que ces différences proviennent, très souvent, de la différence de formation et de qualification. Les difficultés réelles résident dans le fait qu'on ne dispose d'aucun système unifié reconnu, pour évaluer l'égalité dans le travail. Il s'agit d'un processus d'évaluation, d'un accord entre les employeurs, les travailleurs et leurs organisations sur les facteurs décisifs.

Nous avons tenu un débat approfondi sur la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, débat fondé sur les observations des experts, qui constitue près du tiers de la partie générale de leur rapport. Ce fait est d'autant plus surprenant que les experts ont constaté, à maintes reprises, que le faible nombre des rapports présentés par les Etats Membres fait qu'il n'est pas possible de dresser un tableau général de la législation et de la pratique à cet égard.

Les experts se fondent donc sur des éléments insuffisants, et il s'agit d'un travail purement théorique. On comprend leur intention fondamentale, qui est de remettre en question les déclarations précédentes des employeurs. Compte tenu de l'ampleur du rapport, il faut consulter la partie qui donne des informations précises. L'objectif principal de la convention, qui mérite un appui illimité, est d'interdire tout travail forcé. Au cours du débat, les experts ont abordé une évolution récente et le fait que de nombreux Etats Membres ont privatisé, totalement ou partiellement, la gestion des pénitenciers. Mais il y a beaucoup d'éléments qui vont à l'encontre des déclarations des experts. Le phénomène n'existait pas en 1930, lorsque la convention a été adoptée. Il n'existait pas dans la pratique, et bien évidemment il n'a pu faire l'objet d'une réglementation dans le cadre de cette convention. Pour le reste, le texte de la convention est tout à fait acceptable.

Les experts n'ont pas accordé suffisamment d'attention au fait que la sanction peut être assortie de l'obligation d'exécuter des tâches. Et là, chaque Etat Membre est seul habilité à réglementer. C'est pourquoi, nous ne pouvons partager l'avis des experts selon lequel le travail dans les prisons n'est admissible qu'à titre purement volontaire. Les experts considèrent qu'il faudrait appliquer les conditions du marché du travail. Cette situation de liberté absolue n'existe pas même à l'extérieur des prisons. Là aussi, le refus d'un travail entraîne de nombreux inconvénients. L'argument relatif à la concurrence loyale nous paraît encore moins convaincant.

L'objectif de la convention n° 29 est la protection individuelle des êtres humains. Les conditions actuelles montrent d'ailleurs qu'il n'y a pas de distorsion de la concurrence, car autrement les entreprises seraient favorables à ce type de travail alors qu'on constate le contraire. Il y a très peu d'entreprises qui offrent des emplois de ce genre. C'est la raison pour laquelle la productivité des prisons est trop faible, alors que les coûts et les risques sont trop élevés.

Ce sur quoi tout le monde est d'accord au sein de la Commission de la Conférence, c'est le fait qu'un emploi raisonnable des détenus est déterminant pour leur réinsertion et leur réintégration dans la société. Un emploi raisonnable des détenus est donc de l'intérêt même de l'ensemble de la société et des Etats. On ne peut pas non plus contester le fait que ce type d'activité exige une étroite collaboration avec les entreprises privées. Une interprétation non contraignante de la convention n° 29 par les experts mérite un examen critique.

L'un de nos thèmes de discussion permanent est la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964. C'est une vérité d'évidence que nous ne cessons de souligner depuis des années, que de dire qu'il n'existe pas de politique de l'emploi dans l'abstrait, mais que cette politique doit être en harmonie avec de nombreux autres aspects de l'action politique. Cette année, les experts se prononcent en faveur des prestations sociales afin de stabiliser la demande intérieure par la consommation privée, et éviter de ce fait, une réduction du nombre des emplois perdus.

Toutefois, on ne met pas assez l'accent sur l'autre aspect de la question. Dans les pays développés, les employeurs contribuent majoritairement au financement des prestations sociales. Des prestations sociales plus élevées constituent donc un frein à la capacité d'investissement des entreprises. Organisation, l'investissement est la condition préalable de la croissance et de l'emploi. Notre position pour ce qui est des aspects détaillés est reflétée dans la partie générale du rapport de la commission. Il en va de même de la discussion relative à la sécurité sociale. Les experts se félicitent grandement de la convention sur la sécurité sociale, et en particulier de sa large flexibilité. Les experts ne vont pas à l'encontre de la tendance, manifeste dans le monde entier, à désengager l'Etat au profit du secteur privé. Les experts veulent s'en tenir avant tout aux principes d'organisation et de gestion qui figurent dans le texte actuel de la convention, c'est-à-dire à la participation prépondérante de l'Etat et des travailleurs au système social. Si l'on décide de choisir la logique de l'économie de marché, il y a une certaine contradiction dans cette attitude.

Dans la seconde partie de la discussion générale, nous avons examiné une étude relative à trois conventions sur l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie. Ces conventions remontent à l'année de la création de l'OIT, 1919, et la plus récente date de 1948. Les trois instruments comportent une interdiction complète du travail de nuit de femmes.

En 1990 a été adopté un protocole relatif à la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, lequel prévoit quelques exceptions soigneusement délimitées. L'étude d'ensemble montre avant tout quels sont les motifs et le contexte historiques qui ont abouti à cette réglementation. Ce qui est particulièrement important, c'est que, à l'époque, on a accepté l'idée que le travail de nuit était plus nocif pour les femmes que pour les hommes. Cette thèse est réfutée aujourd'hui. Le travail de nuit peut être nuisible à la santé de tous mais beaucoup de travailleurs le supportent sans problème particulier.

L'on peut réduire considérablement le poids du travail de nuit grâce à une organisation et un système d'équipes judicieux, et cela n'a aucun rapport avec le fait que le travailleur soit un homme ou une femme. On admet en général que le travail de nuit, à différents degrés, est inévitable.

Outre la fourniture des services sociaux classiques à la population, le travail de nuit joue un rôle toujours plus grand dans le domaine du spectacle et des loisirs. L'aspect médical du

travail de nuit mis à part, l'on est tout à fait au clair maintenant sur les conséquences de l'interdiction de ce type de travail pour les femmes sur le marché de l'emploi: comme le montrent les statistiques, cette interdiction désavantage nettement les femmes.

Au plan juridique, l'interdiction du travail de nuit est contraire à de nombreux instruments internationaux et nationaux, ainsi qu'à la législation interdisant toute discrimination fondée sur le sexe. Je pense notamment aux conventions pertinentes des Nations Unies et de l'Union européenne, qui ne laissent d'autre choix aux États que d'éliminer l'interdiction du travail de nuit dans leur législation nationale et, si nécessaire, de se retirer des instruments de l'OIT qui sont contraires à ces dispositions. Il sera donc nécessaire d'annuler les trois conventions concernées.

La double charge que doivent assumer de nombreuses femmes – faire des travaux ménagers et s'occuper des enfants en plus de leur emploi – ne s'applique pas à toutes. Elle repose sur des traditions et des comportements anciens mais n'est pas exigée par la loi. En revanche, lorsque la loi comprend des dispositions relatives à ces tâches, il y a incompatibilité avec les instruments en vigueur traitant de la discrimination et de l'égalité de traitement. Dans ces circonstances, s'efforcer de continuer à protéger spécialement les femmes du travail de nuit tout en évitant la discrimination est non seulement irréalisable, mais aussi inacceptable d'un point de vue intellectuel.

L'OIT devrait, dès que possible, parvenir à éliminer la discrimination contre les femmes. Plus elle attendra, moins elle sera crédible par rapport à ses conventions.

Dans la troisième partie de la discussion générale, nous avons parlé du rapport de la septième session du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application de la recommandation concernant la condition du personnel enseignant.

Les employeurs estiment que les fonctions et le statut des enseignants sont de la plus grande importance et comprennent donc fort bien l'exigence en vertu de laquelle il faut un statut approprié pour cette catégorie de personnel au sein de la société. Les conditions de travail doivent être adéquates. S'il est évident que l'on 'aboutira pas à un niveau uniforme dans le monde entier, dans chaque Etat, toutefois, il faut parvenir à ce que les enseignants ne se trouvent pas tout en bas de l'échelle sociale. Ce qui est également évident, c'est que la formation des enseignants doit concorder avec le travail qu'ils ont à accomplir, ce qui mènera inévitablement à la formation permanente. Il faut donc également que nous prévoyions des mesures en faveur de la formation continue et du perfectionnement, ce qui suppose bien entendu aussi une initiative de la part des enseignants eux-mêmes.

Je dirai maintenant quelques mots, et quelques mots seulement, à propos du droit de grève, question qui sera abordée également par M. Cortebeek.

Le droit à la lutte sociale et, par conséquent, le droit de grève existent dans presque tous les pays du monde, avec toutefois des différences considérables selon les pays. C'est la raison pour laquelle le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels ne reconnaît que le droit de grève et ce, seulement lorsque celui-ci est, je cite, exercé conformément aux lois de chaque pays. Cette distinction a d'ailleurs été le motif pour lequel le droit de grève n'a pas été énoncé dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Ce n'est pas que l'on ait oublié ce droit mais, lors de la préparation et ultérieurement de l'adoption de la convention n° 87, on l'a spécifiquement exclu de ses dispositions, comme en témoignent de nombreux documents. Nous avons fait référence à ces documents à maintes reprises cette année, lorsque nous avons traité du cas de l'Éthiopie. Je vous renvoie pour cela au P.V 10 de la 89^e session de notre commission, p. 13. Nous en avons parlé encore plus précisément en 1994. Dans le rapport de la commission de 1994, Compte rendu provisoire n° 25, lisez les paragraphes 115 à 134. Vous y retrouverez tous les détails. C'est la raison pour laquelle je serai bref aujourd'hui.

Avant que nous n'abordions les cas individuels, jetons un petit coup d'œil sur les nombreux chiffres et statistiques figurant dans le rapport de la commission d'experts à propos de l'exécution par les Etats de leur obligation de faire rapport, et du manquement à cette obligation. Nous avons constaté de très nombreux manquements. Même si l'on peut constater ici et là une évolution positive, nous ne constatons pas de changement fondamental de tendance. Nous continuons à voir trop d'Etats Membres ne pas remplir – partiellement ou totalement – leur obligation de faire rapport, et ceci parfois depuis de nombreuses années. Si vous prenez le paragraphe 193 du rapport de la commission d'experts et regardez la nouvelle liste qui a été ajoutée – à notre demande —, vous pourrez deviner quels sont les pays qui, ces prochaines années, procéderont de façon systématique – c'est-à-dire qui présenteront leurs rapports entre la fin de la session de la commission d'experts et le début de la Conférence. Nous allons nous pencher tout particulièrement sur cette question, dans les années à venir.

La tâche principale de notre commission réside en l'examen des cas individuels. Cette année, nous avons 26 Etats sur notre liste. Nous avons examiné 24 cas sur les 26. En outre, à la demande de la Conférence formulée à sa session de l'an dernier – et sur la base des décisions consécutives du Conseil d'administration, nous avons consacré une séance spéciale au Myanmar et à la résolution contre ce pays, dans le cadre de la convention n° 29. Il s'agit d'un cas particulièrement difficile de travail forcé. Au Myanmar, le travail forcé existe depuis longtemps et est exigé, à grande échelle, par les autorités militaires et civiles. Tous les mécanismes de contrôle de l'OIT, y compris une mission d'enquête spéciale, exigent donc une modification radicale de la législation pertinente, et tout particulièrement la mise en œuvre d'une interdiction du travail forcé dans la pratique.

A l'automne de cette année, une équipe indépendante de haut niveau vérifiera sur place si la réglementation adoptée par le Myanmar ces deux dernières années sera suffisante et sera effectivement appliquée. La Conférence a donc adopté une liste détaillée de conditions préalables qui doivent être remplies afin que cette mission de haut niveau puisse effectuer, sans obstacle, une étude objective de la situation dans tout le pays. La discussion approfondie que nous avons eue en commission est mentionnée dans la partie générale de notre rapport, et est reproduite avec précision dans la troisième partie du Compte rendu provisoire n° 19. C'est la première fois que nous avons une troisième partie.

Nous appelons votre attention sur tous les autres cas individuels. Il y a des évolutions tant positives que négatives, par exemple, dans le cas de la Colombie, auquel notre commission a consacré un paragraphe spécial dans la partie générale du rapport. Les paragraphes sur les cas spéciaux comportent des remarques critiques, notamment à l'égard du Bélarus, de l'Ethiopie, du Myanmar et du Venezuela, tous en ce qui concerne la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Le Myanmar figure sur la liste des pays qui enregistrent un manquement continu depuis plusieurs années. Quant au manquement mentionné pour le Soudan, il concerne la violation de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, depuis de nombreuses années. Nous vous recommandons donc de prêter attention à l'ensemble du rapport».

...

Annexe 11

Documentation de base

- BIT: Constitution de l'Organisation internationale du Travail (Genève, 1998).
- BIT: Conventions et recommandations internationales du Travail, 1919-1995, Volumes I, II, et III (Genève, 1996).
- BIT: «Memorandum sur l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes», GB.212/SC/4/1, 212^e Session, Fév. – Mars 1980.
- BIT: Manuel sur les procédures en matière de conventions et de recommandations internationales du Travail, Rév. 2 (Genève, 1998).
- BIT: Les normes internationales du travail: Manuel d'éducation ouvrière (Genève, 4^e édition révisé, 1998).
- OIE: Le Comité de la liberté syndicale, Notes préparées pour les membres employeurs du Comité (Genève, Mars 1996).
- BIT: Droit syndical de l'OIT: normes et procédures, (Genève, 1995).
- OIE: Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi – un guide à l'intention des employeurs (Genève, 1999).
- BIT: *Revue internationale du Travail*, Numéro spécial: Droits du travail, droits de l'homme, Volume 137, n° 2 (Genève 1998).
- Site web de l'OIT: <http://www.ilo.org/public/french/standards/norm/index.htm>
- Site web de l'OIE: http://www.ioe-emp.org/ioe-emp_french/index.html



Bureau des activités pour les employeurs

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

CH-1211 Genève 22

Suisse

Fax: (41-22) 799 89 48

E-mail: actemp@ilo.org

ISBN 92-2-213354-4