



ONZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapports de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail

Premier rapport: Questions juridiques

1. La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (Commission LILS) s'est réunie le 23 mars 2000. Son bureau était composé comme suit:

Président: M. V. Rodríguez Cedeño (gouvernement, Venezuela).
Vice-président employeur: M. D. Funes de Rioja.
Vice-président travailleur: M. J.-C. Parrot.

I. Révision de la procédure pour l'examen des réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution

2. La commission était saisie de deux propositions de modification¹ sur la procédure applicable à l'examen des réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution. La première, concernant la question de la confidentialité des séances et des documents relatifs aux réclamations, visait à supprimer le paragraphe 3 de l'article 7 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, afin d'harmoniser le traitement des réclamations par le Conseil avec celui des rapports du Comité de la liberté syndicale ou des questions ayant trait à des plaintes présentées en vertu de l'article 26 de la Constitution. Alors que les rapports du Comité de la liberté syndicale, y compris ceux relatifs aux réclamations ou des commissions d'enquête instituées en vertu de l'article 26 de la Constitution, sont publics et traités en séance publique par le Conseil, les documents et séances relatifs aux réclamations demeurent confidentiels en vertu dudit article 7, paragraphe 3, du Règlement.

¹ Document GB.277/LILS/1.

3. La deuxième proposition avait pour effet de donner à une éventuelle décision de publication en vertu de l'article 25 de la Constitution un caractère plus solennel au moyen d'un amendement à l'article 8 du Règlement par lequel toute décision de rendre publique une réclamation devrait être inscrite en tant que point séparé à l'ordre du jour d'une session du Conseil postérieure à celle où le Conseil aurait examiné le rapport du Comité tripartite chargé d'examiner la réclamation.
4. Ces deux modifications comportaient deux amendements formels. D'une part un amendement à l'article 7, paragraphe 1, du Règlement relatif au droit de tout membre concerné par une réclamation de prendre part, sans droit de vote, aux discussions du Conseil sur la question. Ce droit ayant été inscrit dans l'article 5bis du Règlement du Conseil après l'adoption du Règlement relatif aux réclamations, il est apparu opportun d'harmoniser la disposition du règlement spécifique avec celle du règlement général. D'autre part, il était proposé de supprimer l'article 7, paragraphe 2, du Règlement relatif aux réclamations, étant donné qu'il deviendrait redondant du fait de l'amendement proposé à l'article 7, paragraphe 1.
5. Les membres employeurs ont rappelé que, lors de la dernière discussion sur la question en novembre 1999, il avait été convenu de n'aborder à la présente session du Conseil que les deux aspects de la procédure soulevés dans le document, et de renvoyer tous les autres aspects susceptibles de modification, telles la recevabilité des réclamations ou la cohérence de la procédure de réclamation avec d'autres mécanismes de contrôle, au débat plus général sur les améliorations possibles aux activités normatives de l'OIT. Les modifications proposées par le Bureau reflétaient correctement les points de vue exprimés par la commission lors de sa dernière session et, par conséquent, les membres employeurs y donnaient leur accord.
6. Les membres travailleurs, tout en considérant que le document du Bureau reflétait l'accord de principe atteint lors de la dernière discussion, notamment en ce qui concerne le traitement de la confidentialité, ont noté que la proposition relative à la question de la publication des réclamations introduisait un élément nouveau. Avec cette proposition, des délais supplémentaires seraient ajoutés à la procédure, déjà très longue. En effet, si comme il était proposé, le Conseil devait obligatoirement se prononcer sur l'éventuelle publication d'une réclamation en vertu de l'article 25 à une session ultérieure à celle où il aurait considéré le rapport du Comité tripartite chargé d'examiner la réclamation, la publication serait nécessairement retardée de plusieurs mois. Dans ces circonstances, ils étaient d'accord avec la suppression de l'article 7, paragraphe 3, du Règlement, mais avaient des réserves sur l'opportunité d'amender l'article 8 dans le sens suggéré ainsi que sur la compatibilité de cette proposition avec le texte de l'article 25 de la Constitution. En ce qui concerne les amendements proposés par voie de conséquence, ils étaient d'accord avec la suppression du deuxième paragraphe de l'article 7, mais considéraient que l'on parviendrait mieux à l'harmonisation voulue avec l'article 5bis du Règlement du Conseil d'administration si, plutôt que de s'y référer, l'on en reproduisait intégralement la teneur.
7. La représentante du gouvernement du Mexique, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux de l'Amérique latine et des Caraïbes, était d'avis que la question de la confidentialité des séances et documents relatifs aux réclamations devrait être traitée dans le cadre plus général de la discussion sur le système normatif. Seule cette approche permettrait de préserver la cohérence des mécanismes de contrôle. Les représentants des gouvernements de la Colombie et du Pérou ont apporté expressément leur soutien au maintien à ce stade du caractère confidentiel des documents relatifs aux réclamations.
8. Dans le même souci de garantir la cohérence des procédures de contrôle, le représentant du gouvernement de l'Éthiopie a considéré qu'il ne serait pas approprié, à ce stade, de

modifier isolément deux aspects de la procédure de réclamation, sans en analyser les conséquences du point de vue de la cohérence du système de contrôle.

9. Le représentant du gouvernement de l'Inde n'était pas en mesure d'appuyer les modifications proposées. Le système prescrit par le Règlement actuel avait été jusqu'ici utilisé sans dysfonctionnements. S'il y avait des problèmes à régler, cela devait être fait dans le cadre général de la révision des activités normatives et des mécanismes de contrôle. Il a par ailleurs souligné que le souci d'harmonisation avec la procédure d'examen des plaintes en matière de liberté syndicale par le Comité de la liberté syndicale, mentionnée dans le document du Bureau, n'avait pas de fondement car, à la différence de la procédure de réclamation, prévue dans la Constitution, le système de plaintes en matière de liberté syndicale n'avait pas une telle assise constitutionnelle. Les deux procédures n'étaient en conséquence pas comparables. Au soutien de ce dernier point de vue, la représentante gouvernementale du Mexique a ajouté que, à la différence du Comité de la liberté syndicale, les comités tripartites chargés d'examiner les réclamations étaient institués de manière ad hoc. Le risque que les réclamations soient traitées de manière différente en fonction du comité chargé de les examiner ne permettait pas en effet de modifier la procédure de manière générale.
10. Le représentant du gouvernement de la Slovaquie a fait noter que le texte de l'article 25 de la Constitution était clair et précis et qu'il était, de ce fait, sans doute préférable de remplacer la transcription de ses dispositions in extenso, comme le faisait le texte de l'article 8 du Règlement proposé dans le document du Bureau, par un simple renvoi à la disposition constitutionnelle. Il a en conséquence proposé, avec le soutien de la représentante du gouvernement de la Croatie, un amendement à la rédaction proposée dans le document du Bureau comme suit:

Si le Conseil d'administration juge qu'il y a lieu de rendre publique la réclamation et, le cas échéant, la réponse faite, conformément à l'article 25 de la Constitution, il ne pourra prendre une décision à cet effet qu'à l'une de ses sessions suivantes. Dans cette décision, il déterminera la forme et la date de la publication. Celle-ci mettra fin à la procédure prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution.
11. Le représentant du gouvernement des Etats-Unis a soutenu, au nom des membres gouvernementaux des pays industrialisés à économie de marché (IMEC), les modifications proposées dans le document du Bureau. Le représentant du gouvernement de la France, tout en s'associant à cette position, a considéré qu'il y avait lieu d'améliorer au moins en français la rédaction des amendements proposés aux articles 7, paragraphe 1, et 8 du Règlement.
12. La représentante du gouvernement du Guatemala a remarqué que, lors de la dernière discussion sur la question, la commission avait convenu de demander au Bureau l'élaboration de propositions sur les deux aspects de la procédure de réclamation traités dans le document. L'examen de ces questions par la commission ne signifiait pas pour autant que le Conseil soit appelé à amender sans délai le Règlement relatif aux réclamations. Toute décision de modifier la procédure de réclamation devrait plutôt être intégrée, le moment venu, avec les éventuelles modifications que le Conseil d'administration pourrait décider d'apporter aux activités normatives dans leur ensemble.
13. Le Conseiller juridique a rappelé que, lors de sa dernière session, la commission avait en effet estimé qu'il serait plus pertinent d'aborder un certain nombre des questions relatives à la procédure d'examen des réclamations dans le contexte plus large de la réflexion sur la politique normative de l'Organisation. En revanche, les améliorations proposées en matière de confidentialité et de publication ayant fait l'objet d'un large accord, la commission avait

demandé à être saisi de propositions concrètes d'amendement sur ces questions. Le document du Bureau avait été élaboré dans cet esprit.

14. En réponse aux observations des membres gouvernementaux sur la question de la confidentialité, le Conseiller juridique a rappelé que les amendements proposés n'avaient pas pour but de rendre publique la procédure, mais simplement de l'harmoniser avec celle applicable aux autres procédures contentieuses. Par ailleurs, comme il était indiqué dans le document du Bureau, la possibilité existerait toujours en vertu de l'article 14, paragraphe 5, du Règlement du Conseil d'administration de maintenir la nature confidentielle d'un document dans certains cas. Au sujet des doutes exprimés par les travailleurs sur la constitutionnalité de l'amendement proposé à l'article 8 du Règlement, il a remarqué que la Constitution ne prévoyait pas de procédure spécifique en la matière, mais renvoyait à l'organe responsable de la mettre en œuvre le soin d'arrêter une procédure. Il a aussi rappelé que le fait de reporter la décision de publication à une session ultérieure du Conseil avait pour seul but de rendre plus solennelle et retentissante la procédure de publication. Telle avait été d'ailleurs l'attitude que le Conseil avait adoptée lors de sa seule décision de publier une réclamation en 1978: la question a en effet été inscrite à l'ordre du jour de la session du Conseil postérieure à celle où il avait été saisi du rapport du Comité tripartite. Enfin, en ce qui concerne la demande du représentant du gouvernement de la France que l'on améliore la rédaction des amendements proposés aux articles 7, paragraphe 1, et 8 du Règlement relatif aux réclamations, le Conseiller juridique a estimé que l'amendement proposé par le représentant du gouvernement de la Slovaquie à l'article 8 répondait à cette demande. Pour ce qui est de l'article 7, paragraphe 1, il a suggéré une modification de sa rédaction². A la lumière d'une observation faite par les membres travailleurs, il a cependant considéré que ce paragraphe pourrait tout simplement être supprimé, puisque les deux premiers paragraphes de l'article 7 étaient devenus superflus après l'adoption de l'article 5bis au Règlement du Conseil d'administration.
15. Les membres travailleurs ont noté que l'amendement proposé par le représentant du gouvernement de la Slovaquie à l'article 8 rendait en réalité plus évidentes les limitations qui en découleraient en termes de délais pour le Conseil s'il souhaitait rendre publique une réclamation. En outre, si, comme le Conseiller juridique venait de l'exposer, il avait été possible avec le Règlement actuel de différer une décision de publication à une session ultérieure du Conseil, ils ne voyaient pas la nécessité d'amender la procédure. Avec les dispositions en vigueur, le Conseil était libre de décider à quel moment la réclamation pouvait être publiée, et ils étaient opposés à ce que le Conseil soit privé de cette possibilité.
16. Compte tenu des réserves qui avaient été émises, les membres employeurs ont estimé qu'il serait sans doute souhaitable de reporter l'examen de la question de manière à mieux analyser les conséquences que ces modifications pouvaient comporter.
17. Le représentant du gouvernement des Etats-Unis, soutenu par les membres employeurs, a suggéré que, lors de l'examen futur de la question, le Bureau présente toute modification sous forme de tableau comparatif avec les autres procédures existantes, de sorte que le Conseil soit mieux à même d'apprécier les différences entre les unes et les autres et la meilleure manière, le cas échéant, de les harmoniser.

² Cette modification se lit comme suit: «Lorsque le Conseil d'administration examine une question résultant d'une réclamation adressée en vertu de l'article 24 de la Constitution, ou ayant trait à une décision de publication en vertu de l'article 25, le gouvernement concerné, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, est invité à désigner un représentant pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire, conformément à l'article 5bis du Règlement du Conseil d'administration.»

18. Après avoir constaté l'absence de consensus sur une modification de la procédure de réclamation à ce stade, le président a donc conclu au renvoi de l'examen de la question à une session ultérieure.

II. Amélioration possible des activités normatives de l'OIT: Le rôle des normes dans la réalisation des objectifs de l'OIT

19. La commission était saisie d'un document préparé par le Bureau sur la question des améliorations possibles des activités normatives de l'OIT³, complété par un addendum contenant des statistiques sur les ratifications des conventions⁴.
20. Le Directeur exécutif du Secteur des normes et des principes et des droits fondamentaux au travail a rappelé que ce document avait été annoncé à la commission lors d'une première discussion⁵ tenue au mois de novembre 1999, où il avait été convenu que l'examen du sujet devrait débiter par une réflexion globale et non limitée à tel ou tel aspect spécifique des activités normatives. Des consultations informelles faisant suite à cette discussion ont eu lieu au début du mois de février. C'est sur cette base que le présent document a été préparé.
21. Il a également commenté brièvement les statistiques présentées sous forme de graphiques. Il s'agit d'une première information factuelle, répondant à la demande exprimée lors des consultations informelles, qui pourra être complétée par la suite. Il en ressort que, parmi les conventions à jour, les conventions les plus récentes, et en particulier celles adoptées depuis 1980, paraissent en moyenne avoir plus de difficultés à attirer des ratifications que les conventions plus anciennes au cours de leurs premières années d'existence. La convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, constituent néanmoins des exceptions notables. On peut également relever qu'en moyenne le nombre de ratifications des conventions à jour relatives à certaines matières, telles que l'administration du travail et les conditions du travail, a crû plus rapidement, au cours de leurs dix premières années d'existence, que celui des conventions relatives à d'autres matières comme la sécurité et l'hygiène ou la sécurité sociale. Enfin, les graphiques montrent notamment une différence importante entre le taux de ratification des conventions fondamentales et celui des autres conventions. Une baisse relative de ce taux entre 1970 et 1974 est due à l'augmentation considérable du nombre d'Etats Membres pendant cette période.
22. Les membres employeurs ont considéré que ces informations complémentaires étaient intéressantes et seront utiles pour l'évaluation de la situation. La question des activités normatives est de leur point de vue d'une importance majeure et nécessite un consensus et un engagement partagé. La tâche implique un climat de confiance mutuelle et le choix d'une méthode de travail appropriée. Un cadre de référence commun et l'efficacité doivent être recherchés. Ils proposent en conséquence d'ajourner la discussion et de recommander au Conseil d'administration de confirmer la volonté de réexaminer l'ensemble des activités

³ Document GB.277/LILS/2.

⁴ Document GB.277/LILS/2(Add.1).

⁵ Documents GB.276/LILS/4 et GB.276/10/1, paragr. 71-79.

normatives de l'OIT dans le but de renforcer leur efficacité en relation avec les objectifs stratégiques. Ils invitent le Directeur général à présenter au Conseil d'administration en novembre 2000 un document qui permette la poursuite des débats et qui reflète les points de vue exprimés durant les consultations. Sur la base des éléments fournis par le Bureau, le Conseil pourrait fixer le cadre d'une politique normative révisée qui serait appliquée par les commissions pertinentes.

23. Les membres travailleurs ont indiqué que, pour leur part, ils étaient prêts à discuter de la question mais qu'ils n'avaient aucune objection à la renvoyer au mois de novembre. Dans ce cas, il serait important que la question des garanties, dont certaines sont énumérées dans le document sans figurer cependant dans le point pour décision au paragraphe 21, soit à l'ordre du jour. Les membres travailleurs n'ont pas encore décidé s'ils acceptaient d'entamer ce réexamen du système normatif. Ils veulent pour commencer être assurés que le contenu du document leur reviendra pour discussion. Ce débat, dans lequel ils souhaitent pouvoir s'engager de bonne foi à condition de disposer des garanties nécessaires, doit avoir pour objet d'améliorer le système normatif et non de l'affaiblir.
24. La représentante du gouvernement de la Lituanie s'est référée aux consultations informelles qui se sont tenues au mois de février, au cours desquelles il a été affirmé que les activités normatives de l'OIT devraient viser la qualité et non la quantité. Conformément à ce qui est exposé au paragraphe 16 du document, cela implique la fixation d'objectifs clairs, la précision des termes employés et des définitions, ainsi que la concision des normes. Les conventions devraient être universellement ratifiables, tout en conservant un degré suffisant de flexibilité pour tenir compte des caractéristiques nationales des Etats Membres. Les conventions devraient être fixées à un niveau ni trop bas, ni trop élevé, afin qu'elles constituent effectivement un objectif à atteindre, mais que celui-ci ne soit pas inaccessible pour de nombreux pays. Comme indiqué au paragraphe 2 du document, une discussion d'ensemble des questions relatives aux normes est nécessaire.
25. Le président a demandé aux intervenants de tenir compte de la proposition faite par les membres employeurs tendant à reporter la discussion à la session de novembre du Conseil, tout en notant qu'il était utile pour le Bureau de connaître leurs points de vue aux fins de la préparation du prochain document.
26. La représentante du gouvernement de la Croatie a estimé que le document sur les améliorations possibles des activités normatives de l'OIT ne reflète que partiellement les discussions qui ont eu lieu au cours des consultations informelles. L'oratrice a souligné l'importance du rôle de l'OIT en matière normative. Elle a noté qu'il fallait cependant apporter certaines modifications au système normatif, notamment au vu du nombre insuffisant de ratifications d'un certain nombre de conventions, comme en témoignent les statistiques. En outre, certaines normes fondamentales ne sont pas appliquées dans la pratique. La question essentielle est celle du choix des sujets en vue de nouvelles normes; toute décision en cette matière devrait être précédée d'une discussion approfondie sur l'intérêt de l'adoption d'une nouvelle norme, son impact possible et ses perspectives de ratification. Cette discussion devrait tenir compte des possibilités de réaliser les objectifs de l'Organisation par la promotion des normes existantes et leur mise en œuvre effective. Il faudrait fixer des critères pour le choix de ces sujets et mettre en place une procédure de sélection efficace. Tout en respectant le principe du tripartisme, il faudrait tenir suffisamment compte des intérêts des Etats Membres à ce stade préliminaire, étant donné que ce sont eux qui ratifient les conventions. L'oratrice a par ailleurs pleinement appuyé le paragraphe 15 du document, selon lequel «le but des révisions est de renforcer l'efficacité des normes, pour que soient atteints les objectifs visés, et non d'abaisser le niveau de protection». Elle a invité les membres de la commission à garder ce principe à l'esprit lors de la seconde discussion par la Conférence de la révision de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, en juin prochain. Elle a estimé, tout comme la

représentante du gouvernement de la Lituanie, que c'est la qualité et non la quantité de normes qui est importante.

27. Le représentant du gouvernement des Etats-Unis, s'exprimant au nom du groupe IMEC, a remercié le Bureau pour les statistiques qu'il a fournies, qui seront très utiles dans le cadre des discussions. Le groupe IMEC continue à soutenir pleinement l'amélioration des activités normatives de l'OIT mais aurait souhaité que cet examen soit entrepris plus tôt. L'orateur a appuyé la proposition des membres employeurs. Il est important qu'un débat d'ensemble ait lieu et que des consultations soient organisées d'ici le mois de novembre. Il a suggéré de mettre un terme au débat au sein de la Commission LILS et d'avoir une brève discussion en séance plénière du Conseil d'administration la semaine prochaine où chacun pourrait expliquer les points importants qu'il souhaite voir inclure dans l'examen de la question. En se fondant sur ces discussions et sur les consultations à venir, le Bureau pourrait alors préparer un document approfondi qui serait soumis au Conseil d'administration lors de sa session de novembre 2000.
28. S'exprimant au nom du groupe africain, le représentant du gouvernement de la Namibie a remercié le Bureau pour le document et les statistiques qu'il a préparés. Il a appuyé la suggestion des employeurs visant à reporter la discussion au mois de novembre 2000. Il a exprimé l'engagement du groupe africain dans cet exercice qui vise à l'amélioration des activités normatives, dans le but de renforcer le rôle de l'OIT et de réaffirmer son mandat, en particulier en ce qui concerne l'adoption des normes et les mécanismes de contrôle. Les normes ne devraient pas être trop rigides ni contraignantes. Elles devraient tenir compte des développements technologiques dans le monde du travail. Il conviendrait de se pencher sur les raisons de la non-ratification des conventions, qui sont parfois liées à l'évolution du marché du travail. Les bureaux régionaux de l'OIT et les équipes multidisciplinaires devraient participer à une campagne d'information sur les normes internationales du travail et sur les activités normatives. Les normes dépassées devraient être identifiées et révisées ou déclarées obsolètes. Les rapports soumis par les gouvernements devraient indiquer concrètement quels sont les obstacles à la ratification des conventions. Ces difficultés pourraient alors être directement discutées avec les Etats Membres concernés. Par ailleurs, la flexibilité des normes révisées devrait être assurée et il faudrait éviter les doubles emplois. Dans le processus d'élaboration des normes, il est essentiel de parvenir à un consensus grâce au dialogue social au moment des travaux préparatoires. Non seulement les conventions adoptées doivent pouvoir être ratifiées, il faut également que les Etats Membres puissent les appliquer sans trop de difficultés. A cet égard, ils devraient bénéficier, au sein de l'Organisation, d'une assistance réelle pour la ratification et l'application des conventions. La mise en place de mécanismes d'auto-évaluation dans le cadre du processus normatif permettrait d'évaluer l'impact et la pertinence des propositions d'adoption de nouvelles normes. Le Bureau devrait concevoir des mécanismes pour accélérer la révision ou la mise à l'écart des normes. D'autre part, il est nécessaire de rationaliser les procédures en matière de soumission des rapports, car certains Etats éprouvent des difficultés à répondre aux nombreux et longs questionnaires qui leur sont adressés. Enfin, le Bureau devrait envisager de concentrer ses efforts sur la ratification des conventions fondamentales, qui constituent l'ossature du mandat de l'Organisation.
29. Les membres travailleurs ont rappelé qu'une proposition avait été faite par les employeurs pour reporter le débat à la session du Conseil d'administration de novembre et que cette proposition avait été appuyée par le groupe IMEC. Cependant, il leur semble qu'on entre dans la discussion, notamment sur le paragraphe 16 du document du Bureau et sur les graphiques. Si c'est le cas, ils souhaitent également faire valoir leur point de vue. Ce document doit à nouveau être soumis en novembre étant donné qu'il contient au moins une partie des garanties nécessaires, en particulier au paragraphe 5 de celui-ci.

- 30.** A la demande du président, les membres employeurs ont exposé à nouveau leur proposition, à savoir de recommander le report de l'analyse de la question, de confirmer la volonté de procéder à cet examen d'ensemble et de demander au Directeur général de fournir à la session de novembre un document qui serait présenté au Conseil d'administration et qui permettrait à celui-ci de guider le développement de la politique normative sur la base d'un accord tripartite. Cela implique l'engagement d'un processus de consultations qui ne seraient plus des consultations informelles. Ils ne souhaitent pas aborder le fond de la question à la présente session, afin que l'on puisse parvenir à un tel accord et que cette discussion se tienne directement au Conseil d'administration.
- 31.** Les membres travailleurs ont fait savoir qu'ils étaient d'accord pour différer la discussion. Cependant, ils ne peuvent accepter certains des termes de la proposition qui reprennent pratiquement le paragraphe 21 a) du document. Si l'idée est de revenir en novembre pour discuter sur la base d'un nouveau document préparé comme il a été indiqué, cela leur convient dans la mesure où ce dernier contiendrait les garanties qui sont mentionnées dans le présent document. Ils n'ont pas besoin pour leur part d'un nouveau document car tout ce dont ils veulent discuter est inclus dans celui-ci.
- 32.** La représentante du gouvernement du Mexique, s'exprimant au nom du groupe Amérique latine et Caraïbes, a remercié le Bureau pour la préparation du document qui présente les différents points de vue exprimés au cours des consultations informelles tripartites. L'importance et les objectifs des activités normatives de l'OIT ne peuvent pas être remis en question. Cependant, il est apparu au cours de la dernière décennie qu'il était nécessaire de procéder à un réexamen de ces activités, en ce qui concerne tant l'élaboration des normes que les mécanismes de contrôle, afin de les adapter aux nouvelles réalités issues de la mondialisation de l'économie. De nombreuses suggestions constructives à cet égard sont contenues dans les rapports du Directeur général de 1994, 1997 et 1999, d'autres ont été formulées par les mandants eux-mêmes. La tâche est complexe et comporte de nombreuses facettes; elle nécessite la participation active de chacun. L'objectif de cet exercice doit être clair et basé sur le consensus, à savoir d'assurer que les normes internationales du travail constituent une garantie efficace des droits au travail. L'amélioration des activités normatives de l'OIT devrait permettre la réalisation des objectifs fixés dans la Constitution de l'Organisation. L'adoption de nouvelles normes est un élément essentiel du travail de l'Organisation, sans préjudice de la nécessité de réviser d'anciennes normes, afin de les adapter au contexte actuel. Si l'on veut véritablement procéder à un réexamen d'ensemble, il faut discuter de la notion même de norme du travail, de la procédure d'adoption des normes, du recours à des instruments autres que les conventions et les recommandations, du classement des conventions portant sur un même sujet, du fonctionnement des mécanismes de contrôle, de la promotion et de l'impact des normes du travail. Tous ces points sont inclus dans la liste de questions possibles annexée au document du Bureau. Par ailleurs, l'oratrice a souligné l'importance d'une réflexion commune précédant le choix des questions pour action normative, en vue d'adopter des conventions susceptibles d'être appliquées universellement. Il est nécessaire de rendre le système de contrôle de l'application des normes plus efficace, transparent et équilibré. L'évaluation des activités normatives des organes de contrôle en fonction de leurs objectifs pourrait s'intégrer dans une programmation stratégique établissant des objectifs, indicateurs et cibles globaux et locaux. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, qui sont traditionnellement engagés en faveur des objectifs de l'Organisation, ont ratifié un grand nombre de conventions et les ont appliquées. Ils sont par conséquent en faveur d'un examen des mécanismes de contrôle. Basé sur le dialogue, un tel examen permettrait de mieux réaliser les objectifs de l'OIT. Au nom du groupe, l'oratrice a appuyé le paragraphe 21 du document. En effet, il serait utile de disposer d'un programme de travail permettant de définir les différentes étapes qu'un tel examen impliquerait.

33. Le représentant du gouvernement de l'Inde a déclaré qu'au cours des quatre dernières années son gouvernement avait continuellement demandé un réexamen des activités normatives de l'OIT, sans intention de porter atteinte au système normatif ni de le diluer. Il n'est ni juste ni raisonnable de demander des garanties ou de fixer des conditions préalables avant même le début des discussions, parce que cela reviendrait à préjuger de leurs résultats. Il a appuyé la proposition d'une discussion au mois de novembre. Toutefois, il a estimé que la Commission LILS devrait discuter du document dès à présent, afin que le Bureau connaisse les points de vue des mandants en vue de la préparation du document qui sera soumis à la session de novembre du Conseil d'administration.
34. S'exprimant au nom du groupe Asie-Pacifique, la représentante du gouvernement des Philippines a souligné que l'examen de ces questions devrait se faire dans le cadre d'un débat plus large sur l'ensemble des aspects des activités normatives de l'OIT. Un tel débat ne peut avoir lieu qu'au sein du Conseil d'administration. Elle a par conséquent appuyé la proposition des membres employeurs, en demandant cependant, comme le groupe IMEC, qu'une brève discussion ait lieu au sein du Conseil d'administration, lors de l'examen du rapport de la Commission LILS la semaine prochaine.
35. Le représentant du gouvernement de la Slovaquie a souligné l'utilité de l'amendement constitutionnel sur l'abrogation des conventions obsolètes, évoqué au paragraphe 1 du document. La note d'information sur l'état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes ⁶ indique que, au 31 décembre 1999, 50 Etats Membres avaient ratifié cet amendement – dont deux des dix Membres représentés au Conseil d'administration en qualité de Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable –, mais ce nombre est encore insuffisant. Il a donc salué la récente initiative du Directeur général, qui a écrit aux Etats Membres afin de les inviter à examiner la possibilité de ratifier cet amendement. Il a suggéré d'attendre les résultats de cette initiative et d'en lancer ensuite une autre, peut-être pendant la Conférence.
36. Le représentant du gouvernement de l'Allemagne a également salué l'initiative du Directeur général et s'est déclaré favorable à la préparation d'un rapport sur les résultats de cette initiative. Toutefois, en réponse à la déclaration du représentant du gouvernement de la Slovaquie, il a considéré que ce rapport devrait non seulement présenter des résultats chiffrés, mais également faire état des obstacles à la ratification de l'amendement constitutionnel soulevés par certains gouvernements. En outre, il ne serait pas opportun de lancer de nouvelles activités de promotion en faveur de l'amendement, alors que la dernière initiative vient à peine d'avoir lieu.
37. La représentante du gouvernement du Guatemala a pleinement soutenu la déclaration faite par la représentante du gouvernement du Mexique, qui confirme la volonté du groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes d'effectuer le réexamen des activités normatives, ce qui constitue d'ailleurs un des éléments de la proposition des membres employeurs. L'oratrice a appuyé en principe la proposition des membres employeurs.
38. Les membres travailleurs ont rappelé qu'ils n'avaient pas d'objection au renvoi mais que la proposition des employeurs contenait un paragraphe sur lequel ils n'étaient pas d'accord. Ils ont souligné qu'il devait y avoir un engagement partagé par les trois groupes avant d'entamer un examen quel qu'il soit. Un climat de confiance doit être bâti en s'entendant au départ sur certaines garanties. C'est sur cette base que les trois groupes pourront travailler ensemble. A cet égard, le contenu du paragraphe 5 est essentiel. Par ailleurs, un représentant gouvernemental a déjà indiqué qu'il appuyait le paragraphe 21 (point pour

⁶ Document GB.277/LILS/WP/PRS/1/1, annexe I.

décision), mais cet appui est prématuré puisque la discussion ne porte pas sur le fond. A ce stade, les membres travailleurs se bornent à indiquer que ce paragraphe ne contient pas les garanties escomptées. Ils auraient pour leur part des commentaires à faire sur les statistiques des ratifications, notamment en raison du fait que certaines conventions n'intéressent pas tous les pays. Par ailleurs, ils estiment que le présent document tient compte des discussions informelles.

39. Les membres employeurs ont indiqué que la meilleure garantie est la nécessité d'un consensus. C'est pour construire ce consensus qu'ils ont proposé de reporter ce débat. Le but n'est pas de mettre de côté la question mais au contraire de lui donner une impulsion en améliorant les conditions de sa discussion grâce à des consultations. Les nouveaux documents seront rédigés sur la base de celles-ci. La politique normative de l'OIT doit, d'une part, se fonder sur un engagement partagé et, d'autre part, tenir compte des différents points de vue qui seront exprimés durant les consultations.
40. La représentante du gouvernement du Guatemala s'est référée à la préoccupation des travailleurs selon laquelle ils ne voulaient pas poursuivre cet exercice sans garantie préalable que l'objectif de celui-ci serait le renforcement et non l'affaiblissement de la protection. Elle a indiqué que la proposition des membres employeurs semblait particulièrement adéquate à cet égard puisque la discussion au sein du Conseil d'administration et le document qui sera préparé par le Bureau fourniraient des indications et constitueraient la base d'un engagement partagé sur la question qui préoccupe les membres travailleurs. Il est par conséquent plus approprié de mener cette discussion dans le cadre du Conseil d'administration lui-même, c'est-à-dire à un niveau plus politique. Une fois que des critères plus politiques auront été dégagés, la discussion pourrait passer à un autre niveau et la Commission LILS pourrait ainsi reprendre le débat.
41. Les membres travailleurs ont noté que la proposition des membres employeurs comportait une question de procédure, qui est le renvoi, mais aussi des éléments de fond. Ils ont appuyé la demande de renvoi et demandé au président de conclure que la commission ne décide que sur la question de procédure.
42. Les membres employeurs ont confirmé que leur proposition, à savoir le report de la discussion, la tenue de nouvelles consultations et la préparation d'un nouveau document par le Bureau qui serait soumis au Conseil d'administration, portait sur la procédure. Il a été par ailleurs entendu que les membres gouvernementaux pourraient déjà faire part de leurs réflexions sur certaines des questions en jeu. A leur avis, il faut se placer dans un contexte essentiellement politique et non technique ou juridique. Le débat sur cette question, qui est extrêmement important, doit avoir lieu au Conseil d'administration. Avec quelques nuances, ils partagent les avis exprimés par le groupe des travailleurs et le groupe gouvernemental.
43. Le représentant du gouvernement des Etats-Unis a appuyé, au nom du groupe IMEC, la déclaration des membres employeurs et a indiqué que des indications seront données la semaine prochaine au Conseil d'administration sur la façon dont, à leur avis, le document à soumettre en novembre devrait être structuré.
44. En réponse à des questions de la représentante du gouvernement du Mexique et de la représentante du gouvernement des Pays-Bas, le président a noté qu'il y avait accord sur la procédure à suivre. Il s'agit de reporter la discussion au mois de novembre. Entre-temps, des consultations appropriées auront lieu et le Bureau préparera un nouveau document. Il est également possible de tenir un bref débat lors de la discussion par le Conseil d'administration du rapport de la Commission LILS, au cours duquel les différents groupes auraient la possibilité de formuler des commentaires, dans la perspective des consultations

qui auront lieu et de la préparation du document pour la session de novembre du Conseil d'administration. Il a considéré que la discussion sur la question de procédure était close.

45. *Compte tenu de l'importance reconnue de la question, la commission recommande au Conseil d'administration:*

- a) *de reporter la discussion sur les améliorations des activités normatives à sa 279^e session, en novembre 2000;*
- b) *de demander au Directeur général de soumettre au Conseil d'administration, en novembre 2000, un document qui tienne compte des discussions tenues au sein de la commission et du Conseil d'administration ainsi que des consultations qui ont eu lieu le 4 février 2000 ou pourraient encore avoir lieu.*

Genève, le 28 mars 2000.

Point appelant une décision: paragraphe 45.