



Conseil d'administration

341^e session, Genève, mars 2021

Section institutionnelle

INS

Date: 5 février 2021

Original: anglais

Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique et point sur les autres mesures contenues dans le plan de travail

Résumé: Le présent document rend compte du résultat des consultations tripartites informelles qui se sont tenues en janvier 2020 et dans le cadre desquelles a eu lieu un échange de vues tripartite sur les propositions concernant les nouvelles dispositions à envisager pour assurer la sécurité juridique. Cet échange s'appuyait sur un document du Bureau traitant des éléments et des conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 et de toute autre option fondée sur un consensus, ainsi que de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 37. Le présent document contient un complément d'information sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de certaines propositions du plan de travail visant à renforcer le système de contrôle.

Note: L'examen de cette question a été reporté de la 338^e session (mars 2020) à la 343^e session (novembre 2021) du Conseil d'administration. Ce document, soumis à la présente session pour information, est le même que le document [GB.338/INS/5](#), à l'exception de quelques modifications apportées au paragraphe 68 et à l'annexe II.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR) et Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: [GB.337/INS/5](#); [GB.337/PV](#); [GB.335/INS/5](#); [GB.335/PV](#); [GB.334/INS/5](#); [GB.334/PV](#); [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#); [GB.332/PV](#); [GB.331/INS/5](#); [GB.331/INS/3](#); [GB.331/POL/2](#); [GB.331/PFA/5](#); [GB.331/PV](#); [GB.329/INS/5](#); [GB.329/INS/5\(Add.\)\(Rev.\)](#); [GB.329/PV](#); [GB.328/LILS/2/2](#); [GB.328/INS/6](#); [GB.328/PV](#); [GB.326/LILS/3/1](#); [GB.326/PV](#); [GB.323/INS/5](#); [GB.323/PV](#).

► Table des matières

	Page
Introduction.....	5
Sécurité juridique, interprétation des conventions internationales du travail et de l'ordre constitutionnel de l'OIT.....	5
Précédentes discussions tripartites.....	5
Principe de sécurité juridique	7
Principales caractéristiques de la procédure consultative de la CIJ au titre du paragraphe 1 de l'article 37.....	8
Aperçu du cadre juridique pour l'institution d'un éventuel tribunal interne en vertu du paragraphe 2 de l'article 37.....	13
Rôle des modalités fondées sur un consensus tripartite	18
Considérations finales	19
Plan de travail révisé visant à renforcer le système de contrôle – Point sur certains éléments du plan de travail.....	21
Guide des pratiques établies au sein du système de contrôle et codification de la procédure prévue à l'article 26 (actions 1.1 et 2.1).....	21
Annexes	
I. Décisions prises par le Conseil d'administration sur le renforcement du système de contrôle	23
II. Plan de travail et calendrier des discussions au Conseil d'administration concernant le renforcement du système de contrôle	27

► Introduction

1. Le plan de travail révisé relatif au renforcement du système de contrôle, approuvé par le Conseil d'administration en mars 2017 ¹, prévoyait, au titre de l'action 2.3 sur la sécurité juridique, que des orientations seraient demandées au Conseil d'administration concernant les modalités d'un éventuel échange de vues tripartite sur l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution et sur les éléments et les conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant chargé d'interpréter les conventions internationales du travail. À sa 335^e session (mars 2019), le Conseil d'administration, «en ce qui concerne la proposition d'envisager de nouvelles dispositions pour assurer la sécurité juridique», a décidé de tenir des consultations informelles en janvier 2020 et, pour faciliter l'échange de vues tripartite susmentionné, il a demandé au Bureau d'établir un document sur les éléments et conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 et de toute autre option fondée sur un consensus, ainsi qu'en vertu de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 37 ².
2. En janvier 2020, le Bureau a organisé l'échange de vues tripartite sur les nouvelles dispositions à envisager pour assurer la sécurité juridique, aux fins duquel il avait établi un document précisant ce que recouvre la sécurité juridique et ce qu'elle implique pour l'interprétation des conventions. L'échange de vues tripartite a permis de consolider la position commune selon laquelle: i) l'article 37 établit le seul mécanisme constitutionnel à même d'assurer la sécurité juridique en matière d'interprétation des conventions; ii) l'ordre constitutionnel en vigueur de l'Organisation fait obligation aux mandats tripartites de soumettre toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions à la Cour internationale de Justice (CIJ) ou, éventuellement, à un tribunal interne à l'Organisation.
3. Le présent document donne des précisions sur le document qui a servi de base à l'échange de vues tripartite et vise à répondre aux préoccupations qui ont été exprimées dans le cadre de cet échange. Il fait en outre le point sur l'état d'avancement de certaines mesures du plan de travail révisé visant à renforcer le système de contrôle.

► Sécurité juridique, interprétation des conventions internationales du travail et de l'ordre constitutionnel de l'OIT

Précédentes discussions tripartites

4. Des discussions et consultations de grande ampleur ont déjà eu lieu au sujet des conditions et des modalités d'une éventuelle utilisation des possibilités énoncées dans l'article 37 de la Constitution en vue de résoudre toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation d'une convention. Le Conseil d'administration a tenu deux discussions de fond en la matière.

¹ GB.329/INS/5(Add.)(Rev.).

² GB.335/PV, paragr. 304 g).

5. La première a eu lieu à la 256^e session du Conseil d'administration, en 1993. Le document de travail qui a servi de base à cette discussion revenait tout d'abord sur l'origine et le but de l'article 37, paragraphe 2, puis décrivait comment le problème de l'interprétation avait été traité et quelles étaient les limites de l'approche qui avait été suivie à cet effet et, enfin, examinait la question de savoir si un tribunal institué en vertu de l'article 37, paragraphe 2, pouvait compléter utilement le dispositif existant³. Bien qu'ils aient accueilli favorablement le document, les membres du Conseil d'administration n'en ont pas discuté en détail et ont dans l'ensemble estimé que la création d'un tribunal en vertu de l'article 37, paragraphe 2, devait être examinée plus avant⁴.
6. Plus récemment, le Conseil d'administration, à sa 320^e session (mars 2014), a demandé au Directeur général d'établir un document exposant les modalités, la portée et le coût possibles des mesures pouvant être prises en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT. Présenté au Conseil d'administration à sa 322^e session (octobre-novembre 2014), le document du Bureau traitait successivement du paragraphe 1 et du paragraphe 2 de l'article 37. La première partie du document, consacrée au paragraphe 1, énonçait les principales caractéristiques et les aspects procéduraux de la fonction consultative de la CIJ. Les informations juridiques et pratiques figurant dans ce document demeurent entièrement valables et à jour⁵. La seconde partie contenait un projet de statut du tribunal interne susceptible d'être mis en place en vertu de l'article 37, paragraphe 2. À l'issue de la discussion, le Conseil d'administration a décidé de reporter la poursuite de l'examen de la création éventuelle d'un tribunal interne en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution⁶.
7. Il est ressorti des discussions tenues par le Conseil d'administration en novembre 2018 et mars 2019 que la nécessité d'assurer la sécurité juridique sur le plan normatif faisait l'objet d'un accord général, en particulier lorsqu'il s'agissait de résoudre des difficultés relatives à l'interprétation des normes internationales du travail⁷. Dans le cadre de ces discussions, des mandants ont demandé des explications quant au sens et à l'utilité du principe de sécurité juridique⁸. On rappellera à ce sujet que, dans leur position commune sur le système de contrôle de l'OIT formulée le 13 mars 2017, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont fait observer que «l'interprétation des conventions continue de susciter des divergences de points de vue et des conflits»⁹.
8. Compte tenu de ces précédentes discussions et du récent échange de vues tripartite, l'analyse figurant dans le présent document a pour objet de faire ressortir les principales caractéristiques du cadre constitutionnel pour un règlement définitif et faisant autorité des différends en matière d'interprétation et de préciser ce qui est laissé à la discrétion des mandants tripartites au sein de ce cadre constitutionnel. Cette analyse, exposée ci-après, comporte trois parties. La première passe en revue les modalités de la procédure à suivre pour solliciter l'avis consultatif de la CIJ. La deuxième apporte des précisions sur les paramètres essentiels de la création et du fonctionnement d'un tribunal interne. La

³ GB.256/SC/2/2.

⁴ GB.256/11/22, paragr. 10 à 15, et GB.256/PV(Rev.), VI/3 et VI/4.

⁵ GB.322/INS/5.

⁶ GB.322/PV, paragr. 209 4).

⁷ GB.335/PV, paragr. 240.

⁸ GB.334/PV, paragr. 254.

⁹ GB.329/PV, annexe II, Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs sur le système de contrôle de l'OIT, 219.

troisième contient des considérations quant à la manière dont les modalités fondées sur un consensus tripartite peuvent contribuer à promouvoir la sécurité juridique.

Principe de sécurité juridique

9. La sécurité juridique peut se définir comme la clarté, l'absence d'ambiguïté et la stabilité qui doivent caractériser un système de droit afin de permettre aux personnes relevant de ce système de régler leur conduite conformément à la loi ¹⁰. La sécurité juridique est un élément fondamental du principe de l'état de droit ¹¹ et remplit une triple fonction en étant un facteur de certitude (*certitudo*), de sécurité (*securitas*) et de bonne foi (*fides*) dans l'élaboration, l'interprétation ou l'application de la loi ¹².
10. Lorsqu'il s'agit d'interpréter des conventions internationales du travail, la sécurité juridique suppose de pouvoir obtenir des avis définitifs et non ambigus sur le champ d'application et le sens des dispositions des conventions afin que les États parties, ou les États qui envisagent de ratifier les instruments en question, puissent pleinement apprécier la nature et l'étendue des obligations découlant de la ratification et adapter la législation et la pratique nationales en conséquence.
11. En ce sens, le recours à la fonction consultative de la CIJ ou l'établissement d'un tribunal interne permettraient de gagner en stabilité et en prévisibilité en matière d'interprétation des conventions, ce qui pourrait avoir une incidence positive sur la ratification et l'application des conventions et, plus largement, sur la crédibilité de l'OIT et sur l'efficacité et la transparence de son système de contrôle de l'application des normes. En effet, s'il existait des procédures pleinement opérationnelles à même de résoudre rapidement et définitivement des différends en matière d'interprétation, le corpus normatif de l'OIT pourrait être davantage perçu comme un «code international du travail» intégré et cohérent.
12. En outre, compte tenu du nombre croissant d'accords internationaux et de mécanismes de règlement des différends qui ont une incidence sur les normes internationales du travail mais qui s'appliquent en dehors de l'Organisation, le fait pour l'OIT de faire usage des prescriptions constitutionnelles de l'article 37 et de s'y conformer lui permettrait de contrebalancer, de maîtriser ou encore d'influencer cette évolution, au moyen d'une procédure connue et contrôlée par les mandants. Des interprétations contraignantes et faisant autorité obtenues par l'intermédiaire de la CIJ en vertu de l'article 37, paragraphe 1, ou par l'intermédiaire d'un organe judiciaire interne sous réserve des conditions énoncées à l'article 37, paragraphe 2, auraient pour effet de protéger et de préserver l'intégrité du corpus normatif de l'OIT et diminuerait efficacement le risque de voir des entités extérieures à l'Organisation «interpréter» les normes de l'OIT sans que celle-ci puisse exercer une quelconque influence sur cette interprétation. Par conséquent,

¹⁰ *Black's Law Dictionary*, dixième édition.

¹¹ Selon les mots du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, «[l]'état de droit' [...] désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités [...] ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante [...]. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, [...] de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs.» Voir «Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit», S/2004/616, paragr. 6.

¹² Voir, par exemple, Robert Kolb, «La sécurité juridique en droit international: aspects théoriques», *African Yearbook of International Law*, 2002, vol. 10, 103.

l'article 37 est essentiel pour assurer la sécurité juridique et éviter une certaine fragmentation de l'interprétation des conventions de l'OIT.

Principales caractéristiques de la procédure consultative de la CIJ au titre du paragraphe 1 de l'article 37

Théorie et pratique constitutionnelles

13. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT dispose que «toutes questions ou difficultés» (*any question or dispute*) relatives à l'interprétation de la Constitution ou de toute convention internationale du travail conclue par les États Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à «l'appréciation» de la CIJ. Les termes «*question*» et «*dispute*» utilisés dans la version anglaise sont directement tirés de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, qui disposait que la Cour donnerait des avis consultatifs sur tout différend (*dispute*) ou tout point (*question*) dont la saisirait le Conseil ou l'Assemblée, et ont été incorporés par la Commission de la législation internationale du travail dans ce qui allait devenir l'article 37 de la Constitution. Il semble que ces deux termes aient été utilisés dans le Pacte afin de ne pas restreindre l'étendue de la fonction consultative de la Cour permanente de justice internationale (CPJI). En effet, en droit international, un différend désigne «un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes»¹³, alors que le terme «point» (ou question) a une portée suffisamment large pour permettre la soumission de toute demande d'interprétation à la Cour¹⁴. Cela ne signifie évidemment pas que toute question peut, ou doit, être soumise à la Cour. Il appartient au Conseil d'administration de déterminer s'il existe une question ou une difficulté d'interprétation qui, en principe, devrait aboutir à une requête pour avis consultatif de la Cour. À l'heure actuelle, un différend en matière d'interprétation est pendant; il concerne la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.
14. Les différends en matière d'interprétation sont à distinguer des simples désaccords exprimés occasionnellement quant au sens des normes internationales du travail, ainsi que des demandes d'éclaircissements ou de conseils adressées au Bureau. Un désaccord concernant le champ d'application ou le sens de certaines dispositions peut survenir sans que cela remette nécessairement en question la validité des commentaires, conclusions ou recommandations formulés par les organes de contrôle, ni la compétence de ces derniers en la matière. Les demandes adressées au Bureau visent à obtenir des éclaircissements sur le sens de certaines dispositions et nécessitent principalement d'examiner attentivement les travaux préparatoires relatifs à ces dispositions.
15. Au regard de la théorie et de la pratique constitutionnelles, l'article 37, paragraphe 1, a toujours été compris comme conférant un effet contraignant et définitif aux avis consultatifs obtenus en application de cette disposition. Dans ses premières années d'existence, l'OIT (en réalité, la Société des Nations agissant sur demande de l'Organisation) a sollicité l'avis consultatif de la CPJI à six reprises entre 1922 et 1932 en vertu de la disposition figurant dans la Constitution de 1919 – quasiment identique au

¹³ *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, Cour permanente de justice internationale, Recueil des arrêts, série A, n° 2, 11.

¹⁴ Le mot «point» (*question*) employé à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations désigne généralement d'autres questions que des différends, ou des éléments détachés d'un différend, ou encore des questions de droit considérées indépendamment d'un litige; voir Robert Kolb (dir. de publication), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, 2014, 593.

libellé actuel de l'article 37, paragraphe 1. La CPJI a rendu cinq avis consultatifs sur l'interprétation de la Constitution et un avis consultatif sur l'interprétation de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919. Ces six avis ont tous été rapidement acceptés et suivis d'effet. Ainsi, par exemple, à la suite de l'avis rendu par la CPJI sur l'interprétation de la convention n° 4, la Conférence a décidé que cette convention devait être révisée et a en conséquence adopté la convention (n° 41) (révisée) du travail de nuit (femmes), 1934¹⁵.

16. Ces six avis ont tous été une source précieuse d'éléments d'appréciation et d'orientations au sujet du mandat, du champ d'action et de la fonction normative de l'Organisation. Le premier avis consultatif, qui portait sur l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution, a apporté un éclairage – qui reste d'actualité – sur la question du mode de désignation des délégués non gouvernementaux à la Conférence. L'avis relatif au travail de nuit des femmes a abouti à la révision de la convention n° 4, et les trois autres avis relatifs à la compétence de l'OIT ont confirmé que l'action normative pouvait s'étendre aux travaux du secteur agricole et régir les activités des employeurs. L'avis consultatif sur la Ville libre de Dantzig a, quant à lui, établi que la capacité d'une entité de participer librement aux activités de l'OIT, en accomplissant notamment des actes tels que la ratification des conventions internationales du travail, était une condition préalable au statut d'État et, partant, à l'acquisition de la qualité de Membre de l'Organisation.
17. Depuis que la CIJ a succédé à la CPJI, l'OIT n'a pas sollicité son avis consultatif sur une question d'interprétation. S'agissant des raisons pour lesquelles il n'a pas été recouru à l'article 37 depuis 1932, il y a lieu de rappeler qu'en 1919, le cadre constitutionnel initial établissait une distinction entre trois fonctions normatives: l'adoption des normes internationales du travail, le contrôle de leur application et leur interprétation. Au fil du temps, et en particulier après la réforme constitutionnelle de 1946, les organes de contrôle ont joué un rôle de plus en plus important dans l'«interprétation» des normes internationales du travail dans l'exercice de leurs responsabilités. Pendant une longue période, leurs avis ont été considérés globalement suffisants pour préserver la sécurité juridique. L'expérience récente montre toutefois que, dans les cas où les commentaires ou les conclusions formulés par les organes de contrôle sont jugés insuffisants pour préserver la sécurité juridique, il convient de recourir à la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1, afin d'empêcher qu'un différend en matière d'interprétation crée une controverse ou une incertitude juridique telle que la poursuite harmonieuse des activités normatives de l'Organisation en serait compromise.
18. On rappellera qu'un tel avis peut être demandé pour une interprétation ou des «questions ou difficultés relatives à l'interprétation» en vertu de l'article 37, paragraphe 1, ou encore pour «des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de [l'activité de l'OIT]» en vertu de l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail de 1946.

Nature juridique de l'article 37

19. L'article 37 de la Constitution de l'OIT est le parfait exemple de ce que l'on désigne plus communément par «clause de règlement des différends», c'est-à-dire une disposition arrêtant la méthode, la technique ou la procédure qui devrait être utilisée pour résoudre les contestations futures découlant de l'application ou de l'interprétation d'un traité international. De par sa nature, une clause de règlement des différends prévoit donc une

¹⁵ *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes* (Avis consultatif n° 25; CPJI, série A/B, n° 50), Oxford Public International Law.

procédure obligatoire et non facultative; elle prescrit en des termes plus ou moins précis une solution juridique particulière à l'exclusion de toute autre.

20. Pour ce qui est de l'article 37, en particulier, le libellé général traduit l'idée d'une obligation juridique directe encore plus forte, «toutes» les difficultés d'interprétation étant soumises à l'appréciation de la CIJ («*any dispute relating to the interpretation [...] shall be referred*»). Si l'intention avait été de laisser aux parties une marge de manœuvre, les rédacteurs auraient précisé qu'une question «peut être soumise» à la CIJ ou auraient conditionné la saisine de la Cour à l'incapacité de résoudre la question par d'autres moyens. C'est par exemple le cas de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, dont la section 32 stipule que toutes les contestations sont portées devant la CIJ «à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre mode de règlement»¹⁶.
21. Suivant le cadre juridique autonome défini par les rédacteurs de la Constitution de l'OIT, le recours à la fonction consultative de la CIJ apparaît comme obligatoire dans tous les cas. Si, d'un point de vue procédural, la soumission d'une question à la Cour doit être examinée et décidée par l'organe compétent, l'instance et la méthode de règlement sont expressément mentionnées à l'article 37, paragraphe 1. L'article 37, paragraphe 2, a complété ce cadre en 1946 en prévoyant la possibilité d'instituer une instance judiciaire distincte aux fins du prompt règlement des différends relatifs à l'interprétation d'une convention lorsque «[l]es points à régler [...] sont [...] si minutieux qu'ils ne valent pas la peine d'être portés devant le principal organe judiciaire de la communauté internationale»¹⁷. Tant que cette possibilité n'est pas mise en œuvre, la saisine de la CIJ pour un avis consultatif en vertu de l'article 37, paragraphe 1, reste la seule voie constitutionnelle pour une résolution faisant autorité d'un différend en matière d'interprétation. Par conséquent, il est difficilement de justifier, au regard de la Constitution, de ne pas recourir à l'article 37 alors même qu'il est communément admis qu'un différend en matière d'interprétation existe.

Ouverture de la procédure

22. L'OIT peut engager la procédure consultative moyennant une requête écrite adressée par le Bureau au greffier de la CIJ. Le Bureau doit formuler en termes précis la question – conformément à la décision du Conseil d'administration – sur laquelle l'avis de la Cour est demandé et joindre tout document pouvant servir à l'élucider. Cette documentation devrait contenir toutes les informations de base sur le fond du différend¹⁸.

Compétence et recevabilité

23. Pour que la Cour soit compétente, la question doit être directement liée aux activités de l'organisation requérante et concerner des questions relevant de son domaine de

¹⁶ Voir aussi l'article 75 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui dispose que toute question ou différend concernant l'interprétation ou l'application de cette constitution, «qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou par l'Assemblée de la Santé, sera déféré par les parties à la Cour internationale de Justice», «à moins que les parties intéressées ne conviennent d'un autre mode de règlement». De même, l'article XVII de la Constitution de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dispose que toute question ou tout litige relatif à l'interprétation de la constitution, «et n'ayant pas été réglé par la Conférence», est porté devant la CIJ.

¹⁷ BIT, rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 27^e session, 1945, 113.

¹⁸ Par exemple, lorsqu'elle a demandé un avis consultatif sur l'interprétation de la convention n° 4, l'OIT a communiqué à la Cour des extraits des comptes rendus des séances de la Conférence internationale du Travail et des procès-verbaux du Conseil d'administration ainsi que des projets de convention, des rapports du Bureau et des exposés écrits émanant des mandants.

compétence ou de spécialité. Pour être recevable, la question posée à la Cour doit être de nature juridique. Le fait que la question peut avoir des dimensions politiques, ou est abstraite ou imprécise, ne suffit pas, en principe, pour que la Cour refuse de donner un avis. Il est à noter que, si elle le juge approprié, la Cour peut reformuler ou interpréter la question pour rendre son avis.

Notification et invitation à participer à la procédure

24. La Cour a toujours soigneusement veillé à ce que les informations mises à sa disposition soient suffisamment complètes et adéquates pour lui permettre d'exercer sa fonction judiciaire. Tous les États admis à ester en justice devant la Cour et toutes les organisations internationales jugés par la Cour comme étant susceptibles de fournir des renseignements sur la question sont invités à présenter des exposés écrits ou oraux, mais n'ont aucune obligation à cet égard.
25. Par conséquent, dans l'hypothèse d'une requête pour avis consultatif sur l'interprétation d'une convention de l'OIT, il est probable que tous les États Membres, qu'ils aient ou non ratifié la convention en question, auront la possibilité de participer activement à la procédure et de communiquer à la Cour les informations pertinentes.

Participation des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs

26. La question de savoir si les partenaires sociaux pouvaient participer à la procédure consultative a été au cœur du débat sur le renvoi éventuel à la CIJ d'une question ou d'une difficulté concernant l'interprétation d'une convention.
27. Il n'est pas toujours évident de savoir quelles «organisations internationales» sont habilitées à soumettre des mémoires à la Cour ou à se présenter devant elle, cette expression excluant en principe la participation des organisations non gouvernementales. Toutefois, il est peu probable que la Cour fasse une interprétation restrictive de cette expression en ce qui concerne l'éventuelle participation des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs à une procédure consultative engagée par l'OIT.
28. De fait, à chaque fois qu'un avis consultatif concernant l'OIT a été demandé entre 1922 et 1932, des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ont été autorisées à participer à la procédure¹⁹. L'article 66, paragraphe 2, du Statut de la CIJ reproduit l'article 73 du Règlement révisé de la CPIJ.
29. En outre, la jurisprudence récente montre que la Cour est disposée à ouvrir sa procédure consultative à d'autres acteurs que les États et les organisations internationales

¹⁹ Dans la procédure consultative de 1922 concernant la *Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail*, la Cour a invité l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens et la Fédération syndicale internationale à participer à la procédure. La même année, dans la procédure consultative sur la *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture*, la Cour a invité six organisations à participer: la Confédération internationale des syndicats agricoles, la Ligue internationale des sociétés agricoles, la Fédération internationale des syndicats chrétiens de travailleurs de la terre, la Fédération internationale des travailleurs de la terre, la Fédération syndicale internationale et l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Dans la procédure consultative de 1926 sur la *Compétence de l'OIT pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron*, la Cour a invité trois organisations à participer: l'Organisation internationale des employeurs industriels, la Fédération syndicale internationale et la Confédération internationale des syndicats chrétiens. Dans le cadre de la procédure qui a abouti à l'avis consultatif de 1932 sur *l'Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, la Fédération syndicale internationale et la Confédération internationale des syndicats chrétiens ont présenté des exposés écrits et oraux.

intergouvernementales chaque fois que leur participation s'avère essentielle, tant sur le fond qu'en matière procédurale, compte tenu des aspects concrets du cas d'espèce, en tenant compte de considérations d'équité et de justice, mais aussi de la nécessité d'obtenir l'information la plus complète possible²⁰. Il est maintenant bien établi que la Cour adopte une approche pragmatique afin de s'assurer que tous les intérêts en jeu sont exprimés et fait preuve d'une certaine souplesse afin d'obtenir le point de vue d'autres parties que les États.

30. Quoi qu'il en soit, dans le cas où un avis consultatif serait demandé, le Bureau pourrait joindre au dossier accompagnant la demande les mémoires, argumentaires ou autres documents que le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs souhaiteraient porter à la connaissance de la Cour.

Exposés écrits et oraux

31. La Cour fixe par ordonnance le délai pour toute présentation d'exposés écrits par les États et les organisations internationales qui ont été invités à participer à la procédure. Le Statut de la Cour prévoit que les participants à la procédure consultative peuvent se voir accorder un droit de réponse aux exposés présentés par les autres intervenants. La Cour peut, à sa discrétion, décider de tenir des audiences publiques pour les exposés oraux.

Demandes appelant une réponse urgente

32. La Cour peut rendre un avis consultatif selon une procédure accélérée si la demande lui en est faite (délais plus courts pour la présentation des exposés écrits ou absence d'audiences, par exemple). Elle examine la nécessité de rendre rapidement un avis dans chaque cas d'espèce.

Coûts

33. Les requêtes pour avis consultatifs ne donnent lieu à aucuns dépens hormis les frais liés à la participation du Bureau à la procédure orale devant la Cour. Le fonctionnement de la CIJ est financé dans sa totalité par les Nations Unies. Les seules dépenses à couvrir seraient celles qui auraient éventuellement trait à la reproduction du «dossier», dans le nombre d'exemplaires requis par le greffe, et aux frais de mission du représentant de l'organisation requérante, s'il participe à la phase orale de la procédure.

Effet juridique d'un avis consultatif et suivi institutionnel

34. Bien qu'ils ne le soient pas par nature, les avis consultatifs peuvent être acceptés comme étant contraignants, moyennant une disposition spécifique à cet effet. La Cour a toujours établi une distinction entre le caractère consultatif de sa fonction et les effets particuliers que les parties à un différend souhaitaient conférer à ses avis. Conformément à la pratique constitutionnelle, l'OIT a toujours considéré les avis consultatifs comme contraignants. Concrètement, il appartiendra aux organes exécutifs de l'OIT d'adopter et de mettre en œuvre les mesures – juridiques, politiques, administratives ou autres – nécessaires pour donner plein effet à l'avis de la Cour. Il convient de rappeler par exemple que la révision de

²⁰ Par exemple, dans le cadre de procédures consultatives récentes (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, ordonnance du 19 décembre 2003, C.I.J., Recueil 2003, 429*, et *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, ordonnance du 17 octobre 2008, C.I.J., Recueil 2008, 410*), la Cour a accepté de recevoir des exposés d'entités qui n'étaient ni des États ni des organisations internationales publiques. Voir aussi Dinah Shelton, «The participation of non-governmental organizations in international judicial proceedings», *American Journal of International Law*, vol. 88, 1994, 623.

la convention n° 4, qui a finalement conduit à l'adoption de la convention n° 41 sur le travail de nuit des femmes, a été entreprise en application de l'avis consultatif rendu par la CPJI concernant l'interprétation de l'article 3 de la convention n° 4 ²¹.

35. Pour ce qui est du suivi institutionnel, la Cour a toujours considéré qu'il appartenait à la seule organisation requérante de décider de l'utilité pratique d'un avis consultatif et que, lorsque la Cour avait dit le droit, c'était à cette organisation de tirer les conclusions de l'avis rendu.
36. Les six avis consultatifs rendus à la demande de l'OIT ont tous été publiés au *Bulletin officiel* et mentionnés dans le rapport du Directeur général à la Conférence. Ils ont en outre rapidement été mis en œuvre dans la pratique. Ainsi, à la suite de l'avis consultatif de la Cour relatif à l'interprétation de la convention n° 4, le Conseil d'administration a décidé en 1933 de proposer la révision de la convention, ce qui a finalement conduit à l'adoption de la convention n° 41 en 1934 ²².

Aperçu du cadre juridique pour l'institution d'un éventuel tribunal interne en vertu du paragraphe 2 de l'article 37

Paramètres constitutionnels

37. L'article 37, paragraphe 2, de la Constitution est libellé comme suit: «Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, le Conseil d'administration pourra formuler et soumettre à la Conférence pour approbation des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention. Tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe. Toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiquée aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence.»
38. Cet article fournit peu d'indications quant à l'organisation et au fonctionnement du tribunal et laisse donc au Conseil d'administration une grande latitude pour créer cette instance en fonction des besoins et des préférences. La Constitution définit toutefois, sans entrer dans le détail, plusieurs paramètres essentiels qui posent le cadre au sein duquel le Conseil d'administration pourra instituer le tribunal à sa discrétion.
39. Premièrement, selon les termes de l'article 37, paragraphe 2, l'organe indépendant ainsi créé ne peut être qu'un tribunal, à l'exclusion de tout autre type d'organe composé d'experts, quand bien même il aurait des fonctions quasi judiciaires. Un tribunal est défini comme une cour de justice ou un autre organe juridictionnel ²³ ou comme un «organe juridictionnel institué pour statuer sur des litiges qui lui sont soumis par décision obligatoire en appliquant les règles du droit» ²⁴. De même, il convient de noter que le tribunal prononce des «sentences», qui sont des «acte[s] juridictionnel[s] dont l'objet est

²¹ Voir la note de bas de page 14.

²² BIT, voir *Procès-verbaux de la 64^e session du Conseil d'administration*, 1933, 20; *Compte rendu des travaux*, CIT, 18^e session, 1934, 196, 202.

²³ *Black's Law Dictionary*, dixième édition.

²⁴ Émile Bruylant, *Dictionnaire de droit international public*, 2001.

de trancher de manière définitive et obligatoire une contestation»²⁵. Il s'ensuit que le tribunal mentionné à l'article 37, paragraphe 2, doit être composé de juges répondant à des critères élevés d'expertise juridique, d'intégrité et d'impartialité. Les mandants qui ont participé à l'échange de vues tripartite organisé au cours du mois de janvier 2020 ont souligné qu'il était important que les juges remplissent ces critères et ont considéré de manière générale qu'une composition tripartite n'était pas appropriée pour un tribunal.

40. Les travaux préparatoires²⁶ à l'élaboration de l'article 37, paragraphe 2, confirment que les termes «tribunal» et «sentence», qui figurent dans cette disposition, se rapportent à un règlement judiciaire et ne laissent aucun doute quant au fait que les sentences du tribunal seraient contraignantes et opposables à tous, sous réserve exclusive de tout arrêt ou avis consultatif pertinent de la CIJ²⁷.
41. Deuxièmement, le tribunal a pour vocation de garantir le «prompt règlement» de toute question ou difficulté relative à l'interprétation d'une convention. Cela signifie que certaines questions d'interprétation devraient pouvoir être tranchées rapidement par un tribunal interne. Au cours des discussions de la Conférence qui ont abouti à l'amendement constitutionnel de 1946, une distinction a été faite entre les questions susceptibles d'être portées devant le tribunal et celles qui devaient être renvoyées à la CIJ. Si en principe – dans l'hypothèse où un tribunal serait créé – toute question ou difficulté pourrait être portée devant l'une ou l'autre de ces instances, cette décision étant laissée à l'appréciation du Conseil d'administration, il a toutefois été admis que certaines questions relatives au champ d'application ou à la signification de telles ou telles dispositions de conventions internationales du travail ne justifiaient peut-être pas la saisine du principal organe judiciaire des Nations Unies²⁸. Par conséquent, on peut considérer que les questions ayant de vastes conséquences à l'échelle de l'Organisation, et au-delà, pourraient être renvoyées à la CIJ, tandis que celles qui sont essentiellement de nature technique et qui ont des incidences limitées en dehors du cadre de la convention concernée pourraient, en premier ressort, être portées devant le tribunal.
42. Troisièmement, les règles instituant le tribunal – notamment un statut, qui en serait l'instrument constitutif, et un règlement – seront établies par le Conseil d'administration et approuvées par la Conférence. Le Bureau pourrait fournir un appui à l'élaboration de ces règles en se fondant sur la pratique des autres tribunaux internationaux chargés d'interpréter les traités internationaux.
43. Quatrièmement, toute question ou difficulté d'interprétation ne pourrait être soumise à un tribunal que par le Conseil d'administration ou conformément aux dispositions de la convention concernée. À ce stade, seules les questions d'interprétation soumises par le Conseil d'administration pourraient être traitées par le tribunal. Si celui-ci était créé, on pourrait ajouter aux dispositions finales des conventions futures une clause type

²⁵ Émile Bruylant, 2001.

²⁶ La délégation tripartite de la Conférence pour les questions constitutionnelles, qui a examiné l'article 37, paragraphe 2, en 1946, a souligné la nécessité d'une interprétation uniforme des textes et a estimé que les sentences du tribunal devraient avoir force obligatoire pour tous les États Membres.

²⁷ Article 37, paragraphe 2. La CIJ n'est pas une cour d'appel pour quelque tribunal international que ce soit (voir <https://www.icj-cij.org/fr/questions-frequeemment-posees>). Toutefois, les observations formulées concernant les décisions du tribunal seront soumises à la Conférence (article 37, paragraphe 2). Dans le cas où une décision du tribunal serait contestée, il serait toujours possible de demander un avis consultatif à la CIJ en application de l'article 37, paragraphe 1.

²⁸ BIT, rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 27^e session, 1945, 113.

- prévoyant la soumission à ce tribunal des différends portant sur des questions d'interprétation.
44. Cinquièmement, tout arrêt ou avis consultatif de la CIJ liera le tribunal, ce qui signifie que les sentences qu'il prononcera pourront éventuellement être contestées «en appel» devant la CIJ.
 45. Sixièmement, les décisions rendues par le tribunal seront communiquées aux Membres de l'Organisation afin que ceux-ci puissent faire des observations, lesquelles seront présentées à la Conférence. Il semble que l'intention des rédacteurs ait été de veiller à ce que tous les États Membres de l'OIT soient informés des sentences du tribunal et aient la possibilité d'exprimer leurs vues devant la Conférence. La communication des observations des États Membres à la Conférence n'entraînerait pas, en principe, la réouverture du débat de fond sur la question d'interprétation, à moins que des mandants souhaitent «faire appel» de la sentence en saisissant la CIJ pour qu'elle rende une décision définitive. L'accent a par conséquent été placé à la fois sur la nature publique de la procédure et sur la possibilité pour les Membres de l'Organisation et la Conférence de tirer les conséquences d'une interprétation particulière faite par le tribunal, y compris en procédant à la révision de la convention interprétée par ce dernier. Conformément à la pratique d'autres cours et tribunaux internationaux, les travaux pourraient être rendus publics, dans les limites éventuellement fixées par le Conseil d'administration ou le tribunal lui-même.
 46. Dans le respect de ces paramètres constitutionnels, il serait utile de mettre en lumière les spécificités d'un tribunal interne. Deux éléments majeurs pourraient renforcer le rôle du tripartisme en matière d'interprétation et constitueraient des garde-fous importants pour les mandants s'agissant de décisions qui auraient un effet obligatoire et s'appliqueraient à tous les États Membres. D'une part, l'élaboration et l'adoption de règles pour l'institution d'un tribunal en application de l'article 37, paragraphe 2, permettraient aux mandants de définir les modalités de création d'un mécanisme d'interprétation faisant autorité ainsi que son intégration dans le système global de contrôle de l'application des normes. D'autre part, des règles instituant une procédure contradictoire et la possibilité d'une procédure orale permettraient aux mandants tripartites de contribuer activement à l'élaboration d'un corpus d'interprétation sur des questions importantes concernant les normes.
 47. Il convient en outre de rappeler que le tribunal aurait pour vocation première de permettre le prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention. Contrairement à la CIJ qui est saisie tous les ans d'un grand nombre d'affaires et de requêtes d'avis consultatif, le tribunal siégerait sur saisine et aurait à traiter exclusivement des demandes d'interprétation soumises par le Conseil d'administration, ce qui serait un gage de rapidité procédurale. Autre caractéristique importante du tribunal, sa structure et ses procédures relèveraient du contrôle du Conseil d'administration et offriraient donc davantage de souplesse que celles de la CIJ. En outre, comme cela a déjà été mentionné, le tribunal pourrait être saisi de toutes les questions d'interprétation qui ne sembleraient pas nécessiter un renvoi devant le principal organe judiciaire des Nations Unies.

Structure et composition

48. Le Conseil d'administration aurait à décider s'il souhaite ou non instituer une structure permanente. Cela dépendrait largement de la charge de travail envisagée pour le tribunal. Le nombre exact de requêtes d'interprétation futures pouvant être difficile à prévoir avec précision, il serait sans doute judicieux d'envisager l'instauration d'un mécanisme fonctionnant sur demande, ou à titre expérimental pour une durée de trois à cinq ans.

49. L'article 37, paragraphe 2, ne traitant pas de la composition d'un tribunal interne (nombre de juges et qualifications requises), il appartiendrait au Conseil d'administration de fixer le nombre de juges (éventuellement entre trois et sept) et d'établir les critères d'éligibilité. La composition d'un tribunal international répond généralement à deux impératifs: sélectionner des juges de haute moralité et ayant d'excellentes qualifications professionnelles et assurer l'équilibre géographique et l'équilibre entre hommes et femmes. Le Conseil d'administration pourrait aussi envisager de désigner des assesseurs choisis par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs et spécialement chargés d'apporter des contributions techniques sans exercer aucun pouvoir décisionnel. Le statut du tribunal devrait aussi régir certaines questions concernant les juges, telles que les incompatibilités, la démission, les conflits d'intérêts et la récusation, la destitution et les honoraires.

Sélection et mandat des juges

50. Le Conseil d'administration aurait à établir les règles applicables à la sélection et à la désignation des juges, notamment la recherche de candidats par le Bureau, les recommandations soumises par le Directeur général, l'examen des candidatures admissibles par le Conseil d'administration et leur approbation par la Conférence.
51. La durée du mandat des juges devrait être fixée par le statut du tribunal. La pratique des cours et tribunaux internationaux varie considérablement en la matière, qu'il s'agisse du nombre d'années fixé ou de la possibilité de renouvellement d'un mandat. Étant donné qu'il est difficile de prévoir la charge de travail et qu'il importe de garantir l'indépendance du tribunal, un mandat relativement long, de cinq à dix ans, pourrait être envisagé.

Dispositions et coûts administratifs

52. Le siège du tribunal serait établi au siège de l'OIT à Genève. Le Directeur général serait chargé de prendre les dispositions administratives nécessaires au fonctionnement du tribunal. Le Conseil d'administration devrait décider s'il y a lieu de prévoir un greffe permanent. Si le mécanisme institué fonctionnait de manière ad hoc ou sur demande, les fonctionnaires du Bureau affectés au Tribunal administratif de l'OIT pourraient être détachés, en tant que de besoin, pour assurer le secrétariat du tribunal.
53. Les coûts dépendraient du type de mécanisme (permanent ou sur demande) et des autres modalités (greffe permanent ou détachement temporaire de fonctionnaires) retenus par le Conseil d'administration, ainsi que du nombre d'affaires soumises au tribunal. Les dépenses pourraient être maintenues à un niveau relativement modeste. Il pourrait être décidé par exemple que les juges ne percevraient des honoraires que s'ils étaient choisis pour siéger sur une affaire ou encore que les services d'appui et de greffe seraient demandés seulement en cas de besoin ²⁹.

Relations avec les organes de contrôle

54. Des préoccupations ont souvent été exprimées lors des précédentes discussions sur les conséquences que pourrait avoir la création d'un tribunal interne sur le statut et l'autorité des organes de contrôle. Cette question relève en dernier ressort des mandants et devrait

²⁹ Selon une estimation de coûts faite en 2014, il faudrait compter au plus entre 124 100 et 139 100 francs suisses par affaire pour un tribunal pouvant recevoir et examiner à tout moment des demandes d'interprétation, mais ne siégeant que lorsqu'il serait saisi d'une question ou d'un différend par le Conseil d'administration. Un tel tribunal ne fonctionnerait donc que lorsqu'un collège de juges serait constitué pour connaître d'une affaire (voir document GB.322/INS/5, paragr. 100).

être examinée dans le cadre des règles applicables à l'institution d'un tribunal. Parmi ces règles pourraient figurer des garanties procédurales propres à assurer que les fonctions et attributions du tribunal seront clairement distinctes de celles des organes de contrôle³⁰.

Règles de procédure – Ouverture de la procédure

55. En vertu de l'article 37, paragraphe 2, la soumission d'une demande d'interprétation est une prérogative du Conseil d'administration. Pour déterminer s'il y a lieu de présenter une telle demande, le Conseil d'administration peut tenir compte de toutes les circonstances pratiques, juridiques et politiques qu'il juge pertinentes. Lors de l'élaboration des règles, le Conseil d'administration pourrait également prévoir des critères de recevabilité (par exemple, tentatives infructueuses visant à résoudre de manière consensuelle une question d'interprétation, demande spécifique reçue des organes de contrôle ou d'organisations ou organes extérieurs). Comme cela a déjà été mentionné, les règles pourraient permettre aux organes de contrôle, ou à d'autres entités restant à déterminer, de présenter une demande au Conseil d'administration afin que celui-ci saisisse le tribunal sur une question d'interprétation. En effet, il convient de rappeler que, dans les premières années d'existence de l'Organisation³¹, la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence ont appelé l'attention du Conseil d'administration sur un certain nombre de difficultés liées à l'interprétation des conventions.

Déroulement de la procédure

56. Dans le cas d'une demande d'interprétation soumise par le Conseil d'administration, il n'y aurait pas à proprement parler de «parties» à un différend. Le statut ou le règlement du tribunal pourrait prévoir une participation pleinement tripartite à la procédure et permettre à tout gouvernement d'un État Membre ainsi qu'au groupe des employeurs et au groupe des travailleurs de soumettre leurs vues au tribunal. Suivant en cela la pratique d'autres tribunaux internationaux, le Conseil d'administration pourrait décider d'autoriser les organisations ayant un statut consultatif général, les organisations internationales publiques ou les organisations internationales non gouvernementales à présenter des mémoires, communément appelés «mémoires d'*amicus curiae*», ou d'autoriser le tribunal à inviter ces organisations à lui fournir toute information pertinente.
57. Les règles formulées par le Conseil d'administration devraient prévoir la longueur et la forme des exposés écrits et les délais dans lesquels ceux-ci devraient être soumis ainsi que la durée des exposés oraux. Une autre possibilité serait de laisser ces questions, ou certains de leurs aspects spécifiques, à l'appréciation du tribunal.

Moyens d'interprétation

58. Le Conseil d'administration peut également décider d'adopter des dispositions précisant les moyens d'interprétation auxquels doit recourir le tribunal. Par exemple, on pourrait envisager que, pour trancher des difficultés ou questions relatives à l'interprétation d'une convention internationale du travail, le tribunal applique, outre la convention en question, toute autre règle pertinente du droit international (ce qui pourrait inclure les conventions internationales pertinentes, le droit coutumier international tel que les règles d'interprétation figurant dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, les principes généraux et la jurisprudence des cours et tribunaux internationaux) et se fonde

³⁰ Voir également le rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et du Comité de la liberté syndicale, GB.326/LILS/3/1, paragr. 131-136.

³¹ Note sur l'application de l'article 423 du Traité de paix, Commission du Règlement, 15 octobre 1931, 1.

sur les travaux préparatoires à l'élaboration de la convention en question ainsi que sur les commentaires, rapports ou conclusions des organes de contrôle de l'OIT.

Adoption des décisions

59. Le Conseil d'administration devrait déterminer le quorum permettant de valider les sentences du tribunal ainsi que la majorité requise. Dans la pratique, la plupart des cours et tribunaux internationaux adoptent leurs décisions à la majorité, le président ayant voix prépondérante. Le Conseil d'administration pourrait choisir entre les règles du droit civil selon lesquelles un jugement est rendu par le tribunal sans que les juges aient la possibilité de joindre des opinions concordantes, individuelles ou dissidentes, et la pratique des pays de la *common law* (également suivie par des tribunaux internationaux comme la CIJ) qui prévoit une telle possibilité.

Rôle des modalités fondées sur un consensus tripartite

60. La Constitution de l'OIT prévoit deux procédures spécifiques pour donner des interprétations des conventions internationales du travail qui fassent autorité et qui soient contraignantes. Comme indiqué plus haut, si l'on entend par sécurité juridique en matière d'interprétation la possibilité d'obtenir des décisions finales sur le champ d'application et le sens des dispositions conventionnelles, les deux seuls mécanismes à même d'offrir cette sécurité sont expressément énoncés à l'article 37.
61. Dans ce contexte, les modalités fondées sur un consensus seraient envisageables uniquement lorsqu'il s'agirait soit i) d'essayer de concilier des divergences de vues par une discussion tripartite avant de soumettre, le cas échéant, la question d'interprétation à la CIJ ou à un tribunal interne, soit ii) de donner suite à l'avis consultatif de la CIJ ou à la sentence d'un tribunal interne.
62. La première modalité – à savoir rechercher un consensus afin de concilier des divergences de vues avant de soumettre, le cas échéant, la question d'interprétation conformément à la procédure de l'article 37 – a été appliquée en 2014-15 et a abouti à la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national. Au cours de cette réunion, qui a jeté les bases de l'initiative sur les normes, les partenaires sociaux ont présenté une déclaration conjointe exposant un ensemble de mesures visant à trouver une issue possible à la situation de blocage dans laquelle se trouvait alors le système de contrôle³².
63. Cette réunion tripartite ad hoc semble attester de l'efficacité de tels mécanismes qui, sans fournir d'interprétations répondant aux critères de sécurité juridique décrits ci-dessus, permettent de créer un consensus «politique» suffisamment solide pour atténuer provisoirement les conséquences d'un différend juridique sans pour autant le régler. Pour que ces «pactes tripartites» soient fonctionnels sur le plan institutionnel, dans la limite de leurs possibilités, il semble qu'à tout le moins la réunion convoquée par le Conseil d'administration doive être investie d'un mandat clair et représenter un échantillon suffisamment large des Membres de l'OIT³³. Les organes de contrôle entretiennent un

³² TMFAPROC/2015/2.

³³ La réunion tripartite faisait suite à une décision prise par le Conseil d'administration à sa 322^e session (document GB.322/INS/5(Add.2)) et réunissait des participants de 32 gouvernements d'États Membres de l'OIT, 16 participants employeurs et 16 participants travailleurs désignés respectivement par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs du Conseil d'administration.

dialogue régulier (mesure prévue dans le plan de travail visant à renforcer le système de contrôle ³⁴) qui peut continuer de les aider à approfondir leur compréhension réciproque de leurs méthodes de travail et à trouver un consensus en la matière, notamment en ce qui concerne le sens qu'ils attribuent aux dispositions d'une convention lorsqu'ils contrôlent l'application qu'en fait un État Membre. Toutefois, lorsque des divergences quant au sens à donner à ces dispositions demeurent et ne peuvent pas être résolues, un différend d'interprétation juridique survient, et c'est au Conseil d'administration qu'il incombe de le régler conformément aux dispositions de l'article 37.

- 64.** La deuxième modalité – à savoir rechercher un consensus en vue de donner suite à un avis consultatif ou à une sentence – a été appliquée pour donner effet à l'avis consultatif de la CPIJ, déjà mentionné plus haut, sur l'interprétation de la convention n° 4, moyennant l'adoption de la convention n° 41 portant révision de la convention n° 4 ³⁵.
- 65.** Enfin, le processus normatif ordinaire, qui implique la recherche d'un consensus conduisant à l'adoption de conventions, de protocoles ou de recommandations, reste toujours une possibilité pour régler des questions d'interprétation. Par exemple, le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, a précisé que la période transitoire initialement prévue, mais non définie, dans la convention n° 29, pendant laquelle le recours au travail forcé continuait d'être autorisé sous certaines conditions, avait officiellement expiré. Toutefois, un processus normatif mené sur la base du consensus ne saurait créer la sécurité juridique que confère l'article 37 de la Constitution de l'OIT. De par leur nature même, les recommandations n'ont pas d'effet contraignant en vertu du droit international. Le contenu consensuel d'une convention ou d'un protocole liera uniquement les États Membres qui les auront finalement ratifiés. Par conséquent, dans le cas des États Membres qui ont ratifié une convention faisant l'objet d'un différend juridique, l'insécurité juridique perdurera tant qu'ils ne seront pas en mesure de ratifier la convention ou le protocole nouvellement adopté en lien avec cet instrument.

Considérations finales

- 66.** En résumé, la discussion concernant l'article 37 de la Constitution de l'OIT peut être menée sur la base des considérations suivantes:
- 1) Une contestation ou une difficulté relative au champ d'application et au sens des dispositions des conventions est une question juridique qui, à ce titre, appelle une réponse juridique devant être apportée par des moyens légaux.
 - 2) Le libellé de l'article 37 ne laisse aucun doute quant au fait que l'Organisation – c'est-à-dire ses mandants tripartites et ses organes exécutifs ou délibérants – a l'obligation de résoudre les difficultés d'interprétation en recourant à des moyens judiciaires et qu'à l'heure actuelle le pouvoir de donner des interprétations définitives et contraignantes appartient exclusivement à la CIJ. Le Bureau émet des avis officiels selon une pratique bien établie qui ne saurait affecter – et cela n'a jamais été le cas – la validité de cette obligation constitutionnelle, puisqu'il a toujours assorti ses avis de la réserve d'usage selon laquelle la CIJ est le seul organe compétent pour interpréter les conventions internationales du travail. L'OIT se tourne également vers des organes qui sont chargés de veiller à l'application des dispositions du droit international dans la législation et la pratique des États Membres et qui, dans le cadre de leur mandat, sont

³⁴ Voir annexe II, action 1.2.

³⁵ Voir paragr. 15.

amenés à préciser le sens qu'ils attribuent à ces dispositions et comment ils les comprennent.

- 3) Les mécanismes prévus à l'article 37 sont les seuls à pouvoir garantir la sécurité juridique puisque l'interprétation juridique prend *in fine* la forme d'une décision judiciaire définitive et non susceptible de recours. La sécurité juridique est le sentiment de confiance qu'inspire un ensemble de règles clairement définies et systématiquement appliquées. Synonyme à bien des égards de sécurité, de stabilité, de prévisibilité et de bonne foi, elle est une condition sine qua non du fonctionnement et de la crédibilité d'une organisation normative internationale.
 - 4) L'article 37, paragraphe 1, lie le règlement des difficultés d'interprétation à la fonction consultative de la CIJ, qui est régie par le Statut et le Règlement de la Cour. Il s'agit d'une procédure éprouvée, bien connue et gratuite à laquelle l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ont eu recours à plusieurs reprises dans le passé.
 - 5) L'article 37, paragraphe 2, indique sans ambiguïté que l'organe visé doit être de nature judiciaire – et donc composé de juges satisfaisant aux critères d'indépendance et d'impartialité les plus élevés – mais laisse à cet organe un large pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne sa structure et ses règles de procédure (par exemple, le nombre de juges, les critères d'éligibilité, le processus de sélection et de désignation, le greffe, le droit applicable, etc.).
 - 6) Le fait de ne pas prendre de mesures pour régler des différends d'interprétation conformément à ce que prévoit la Constitution laisse penser à tort que les moyens légaux de règlement applicables à ce type de différend ne sont pas disponibles ou ont échoué.
 - 7) L'incertitude juridique non seulement compromet la crédibilité des normes et du système de contrôle, mais représente aussi un problème pour la gouvernance globale de l'Organisation.
 - 8) Les modalités fondées sur un consensus ne peuvent jouer un rôle que lorsqu'il s'agit soit i) d'essayer de concilier des divergences de vues par une discussion tripartite avant d'envisager de soumettre la question d'interprétation à la CIJ ou à un tribunal interne, soit ii) de donner suite à l'avis consultatif de la CIJ ou à la sentence d'un tribunal interne.
- 67.** Il est ressorti de l'échange de vues tripartite tenu en janvier 2020 que la nécessité d'assurer la sécurité juridique dans l'interprétation des normes conformément aux dispositions constitutionnelles applicables était une préoccupation unanimement partagée. Dans ce contexte, et compte tenu du fait que certains groupes ont exprimé des opinions purement préliminaires, la possibilité de saisir la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, en cas de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation d'une convention, a recueilli un certain soutien. Des questions méritant un complément d'examen ont été soulevées au sujet de l'application de l'article 37, paragraphe 2. En particulier, des précisions ont été demandées quant à la nécessité d'un tribunal et aux modalités de sa création.
- 68.** Dans un premier temps, le Conseil d'administration voudra sans doute formuler à sa 343^e session (novembre 2021), des orientations sur les considérations exposées dans le présent document quant à la manière d'assurer la sécurité juridique, en tenant compte de l'échange de vues tripartite tenu en janvier 2020. À des sessions ultérieures, le Conseil d'administration souhaitera peut-être examiner un éventuel cadre de procédure relatif à

la soumission de difficultés d'interprétation à la CIJ en vue d'obtenir un avis consultatif conformément à l'article 37, paragraphe 1, ainsi que d'autres aspects de l'application du paragraphe 2 de cet article. Le Bureau est disposé à élaborer des propositions concernant ce cadre de procédure, compte tenu des orientations que le Conseil d'administration aura données à ce sujet.

► Plan de travail révisé visant à renforcer le système de contrôle – Point sur certains éléments du plan de travail

69. Il était prévu dès l'origine que le Conseil d'administration assurerait le suivi de la mise en œuvre du plan de travail, conformément au rôle de gouvernance qui lui incombe. Toutes les actions prévues dans ce plan de travail continuent d'être menées à bien conformément aux décisions prises, y compris l'application à titre expérimental d'une procédure de conciliation volontaire à caractère facultatif ou d'autres mesures au niveau national que le Conseil d'administration, à sa 334^e session (octobre-novembre 2018), avait décidé d'introduire dans le fonctionnement de la procédure de réclamation prévue par l'article 24 de la Constitution (voir annexe I). Le Conseil d'administration souhaitera peut-être examiner le plan de travail révisé à l'une de ses prochaines sessions.

Guide des pratiques établies au sein du système de contrôle et codification de la procédure prévue à l'article 26 (actions 1.1 et 2.1) ³⁶

70. À sa 335^e session (octobre-novembre 2019), le Conseil d'administration, «en ce qui concerne la proposition de codification de la procédure prévue à l'article 26, [a] rappel[é] la décision d'examiner les mesures à prendre une fois que le guide sur le système de contrôle aura été mis à la disposition des mandants et [a] pri[é] le Bureau de lui fournir des informations complémentaires à cet égard en mars 2020» (voir annexe I).
71. À sa 331^e session (octobre-novembre 2017), le Conseil d'administration a approuvé l'élaboration d'un «guide clair et simple d'utilisation sur le système de contrôle qui regrouperait des informations utiles et assurerait un même niveau de connaissance du système. Dans la pratique, ce guide pourrait s'appuyer sur les descriptions existantes du système de contrôle et de ses procédures» ³⁷.
72. Il est proposé d'envisager la codification éventuelle des procédures de traitement des plaintes prévues aux articles 26 à 34 de la Constitution, car la procédure régissant la période comprise entre le dépôt d'une plainte et la décision du Conseil d'administration de former une commission d'enquête ou de clore la procédure sans instituer une telle commission suit la pratique établie et non des règles codifiées. Le Conseil d'administration est parvenu à un consensus sur une approche en plusieurs étapes consistant, dans un premier temps, à préciser au moyen du guide des pratiques établies les règles et pratiques existantes et la manière dont celles-ci s'articulent avec les autres procédures. Dans le cas où cette approche

³⁶ GB.329/INS/5.

³⁷ GB.329/INS/5, paragr. 15.

s'avérerait insuffisante, un débat tripartite sur l'éventuelle codification de la procédure prévue à l'article 26 pourrait se poursuivre dans un second temps.

- 73.** Le Bureau, en coopération avec le Centre international de formation de l'OIT, Turin, a élaboré un projet de guide dans les trois langues officielles, qui se présente sous la forme d'un outil en ligne et d'une application entièrement personnalisable pour tablette ou smartphone. Une version bêta de cet outil et de cette application a été présentée aux membres du Conseil d'administration pendant les consultations informelles tenues en janvier 2019, et le texte en format téléchargeable a été distribué avant publication aux groupes de mandants en avril 2019 pour qu'ils puissent donner leur avis. À la fin de 2019, le Bureau avait reçu de très nombreux commentaires de la part de tous les groupes de mandants. L'outil et l'application devraient maintenant paraître dans leur version définitive avant la 109^e session de la Conférence, de sorte que le Conseil d'administration devrait être en mesure d'examiner la nécessité de tenir un débat tripartite sur l'éventuelle codification de la procédure prévue à l'article 26 à l'une de ses prochaines sessions.

► Annexe I

Décisions prises par le Conseil d'administration sur le renforcement du système de contrôle

334^e session (octobre-novembre 2018)

Sur la base des propositions formulées dans les documents GB.334/INS/5 et GB.332/INS/5(Rev.) ainsi que des nouvelles orientations fournies lors de la discussion et des consultations tripartites, le Conseil d'administration:

- 1) approuve les mesures suivantes concernant le fonctionnement de la procédure de réclamation prévue par l'article 24 de la Constitution:
 - a) modalités permettant une conciliation volontaire à caractère facultatif ou d'autres mesures au niveau national et donnant lieu à une suspension temporaire, pour une période maximale de six mois, de l'examen quant au fond d'une réclamation par le comité ad hoc. Cette suspension temporaire devrait faire l'objet de l'accord du plaignant, tel qu'exprimé dans le formulaire de réclamation, et de l'accord du gouvernement. Ces modalités seraient réexaminées par le Conseil d'administration au terme d'une période d'essai de deux ans;
 - b) publication d'un document d'information sur l'état d'avancement des réclamations aux sessions de mars et de novembre du Conseil d'administration;
 - c) communication par le Bureau de tous les renseignements et documents pertinents aux membres des comités tripartites ad hoc institués au titre de l'article 24, quinze jours avant leurs réunions, et distribution du rapport final de ces comités au Conseil d'administration trois jours avant la date à laquelle il doit procéder à l'adoption de ses conclusions;
 - d) condition selon laquelle les membres gouvernementaux des comités ad hoc devraient représenter des États Membres ayant ratifié les conventions concernées à moins qu'il n'y ait au Conseil d'administration aucun membre gouvernemental titulaire ou adjoint ressortissant d'un État ayant ratifié lesdites conventions;
 - e) maintien des mesures en vigueur et recherche d'autres mesures qui pourraient être prises avec l'accord du Conseil d'administration pour garantir l'intégrité de la procédure et protéger les membres des comités ad hoc de toute ingérence;
 - f) meilleure intégration des mesures de suivi dans les recommandations des comités et publication d'un document d'information, à l'intention du Conseil d'administration, régulièrement mis à jour sur l'effet donné à ces recommandations, parallèlement à la poursuite de l'examen des modalités de suivi des recommandations adoptées par le Conseil d'administration concernant les réclamations;

- 2) approuve les mesures proposées pour rationaliser la présentation des rapports relatifs à l'application des conventions ratifiées concernant:
 - a) le regroupement thématique en vue de porter à six ans le cycle de présentation des rapports sur les conventions techniques, étant entendu que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) continuera d'examiner, de préciser et, si nécessaire, d'élargir les critères permettant de rompre ce cycle;
 - b) un nouveau formulaire de rapport pour les rapports simplifiés (annexe II du document GB.334/INS/5);
- 3) décide de continuer d'étudier des mesures concrètes et pratiques visant à améliorer l'utilisation des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution, notamment en vue de renforcer le rôle des études d'ensemble et d'améliorer la qualité de leur examen et de leur suivi;
- 4) charge le Comité de la liberté syndicale d'examiner les réclamations dont il est saisi conformément aux procédures exposées dans le règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24 afin de garantir que les réclamations dont il est saisi seront examinées conformément aux modalités énoncées dans ledit règlement;
- 5) encourage la CEACR à poursuivre l'examen des questions relevant d'un même thème dans des commentaires consolidés, et l'invite à formuler des propositions sur la façon dont elle pourrait contribuer à une utilisation optimale des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution, en particulier en envisageant des mesures visant à améliorer la présentation des études d'ensemble dans une optique de lisibilité afin d'en optimiser l'utilité pour les mandants;
- 6) invite la Commission de l'application des normes de la Conférence à envisager, dans le cadre des consultations tripartites informelles consacrées à ses méthodes de travail, des mesures visant à améliorer son examen des études d'ensemble;
- 7) demande au Bureau de lui présenter, à sa 335^e session (mars 2019), à l'issue de consultations avec les mandants tripartites:
 - a) des propositions concrètes pour préparer la discussion sur les actions 1.2 (tenue de discussions régulières entre les organes de contrôle) et 2.3 (dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique), y compris mais non exclusivement pour organiser un échange de vues tripartite au cours du second semestre 2019 sur le paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution;
 - b) un rapport sur les progrès réalisés dans l'élaboration d'un guide des pratiques établies au sein du système de contrôle, compte tenu des orientations reçues concernant l'action 2.1 (codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26);
 - c) d'autres propositions détaillées sur l'utilisation des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution, notamment à la lumière de l'examen annuel au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail;
 - d) un rapport sur les progrès réalisés dans l'élaboration de propositions détaillées concernant la possibilité de donner aux mandants un accès en ligne au système de contrôle (présentation des rapports par voie électronique,

section 2.1 du document GB.332/INS/5(Rev.)), compte tenu des préoccupations exprimées par les mandants lors de la discussion;

- e) de plus amples informations sur un projet pilote visant à établir des bases de référence concernant la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 (section 2.2.2.2 du document GB.332/INS/5(Rev.));
- f) un rapport sur les progrès réalisés dans l'exécution du plan de travail relatif à l'initiative sur les normes tel que révisé par le Conseil d'administration en mars 2017, y compris des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne l'examen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail et des nouvelles améliorations pouvant y être apportées en vue de renforcer le tripartisme et de gagner en cohérence, en transparence et en efficacité.

(GB.334/INS/5, paragraphe 21, tel que modifié par le Conseil d'administration)

335^e session (mars 2019)

Le Conseil d'administration:

- a) se félicite des efforts déployés par tous les mandants et le Bureau, qui ont permis les progrès signalés dans la mise en œuvre des deux composantes de l'initiative sur les normes, à savoir le mécanisme d'examen des normes (MEN) et le plan de travail visant à renforcer le système de contrôle;
- b) en ce qui concerne la composante relative au MEN, prend note des informations fournies sur les enseignements à retenir et sur les orientations futures, demande au Groupe de travail tripartite du MEN de tenir compte de ses orientations dans la poursuite de ses travaux et de lui présenter un rapport en vue de son deuxième examen du fonctionnement du Groupe de travail tripartite du MEN en mars 2020 et, pour garantir l'utilité de ces travaux, appelle de nouveau l'Organisation et ses mandants tripartites à prendre les mesures appropriées pour donner suite à toutes ses recommandations antérieures;
- c) ayant examiné, au regard des principes communs devant guider le renforcement du système de contrôle, le rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des dix propositions figurant dans le plan de travail, se félicite des progrès accomplis à ce jour et prie le Bureau de poursuivre la mise en œuvre du plan de travail, qui devrait être actualisé conformément à ses orientations;
- d) approuvant l'approche adoptée et les délais proposés, demande au Bureau de veiller à ce que des mesures soient prises en ce qui concerne l'élaboration du guide des pratiques établies dans l'ensemble du système de contrôle, le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24, la rationalisation du processus d'établissement des rapports, le partage d'informations avec les autres organisations, la formulation de recommandations claires par les organes de contrôle, le suivi systématique au niveau national et l'examen des possibilités offertes par les paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19;
- e) en ce qui concerne la proposition d'organiser des discussions régulières entre les organes de contrôle, invite le président du Comité de la liberté syndicale à présenter son rapport annuel à la Commission de l'application des normes à compter de 2019;

- f)* en ce qui concerne la proposition de codification de la procédure prévue à l'article 26, rappelle la décision d'examiner les mesures à prendre une fois que le guide sur le système de contrôle aura été mis à la disposition des mandants et prie le Bureau de lui fournir des informations complémentaires à cet égard en mars 2020;
- g)* en ce qui concerne la proposition d'envisager de nouvelles dispositions pour assurer la sécurité juridique, décide de tenir des consultations informelles en janvier 2020 et, pour faciliter cet échange de vues tripartite, demande au Bureau d'établir un document sur les éléments et conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 et de toute autre option fondée sur un consensus, ainsi qu'en vertu de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 37;
- h)* en ce qui concerne la proposition d'examen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail, invite la Commission de l'application des normes, la CEACR et le Comité de la liberté syndicale à poursuivre leur examen régulier de leurs méthodes de travail.

(GB.335/INS/5, paragraphe 84, tel que modifié par le Conseil d'administration)

► Annexe II

Plan de travail et calendrier des discussions au Conseil d'administration concernant le renforcement du système de contrôle

Examen de l'initiative sur les normes

	Conseil d'administration de mars 2018	Conseil d'administration d'octobre-novembre 2018	Conseil d'administration de mars 2019	Conseil d'administration de mars 2021	Conseil d'administration de novembre 2021
Décisions prises					
GB.334/INS/5, paragraphe 21					
GB.335/INS/5, paragraphe 84					
Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures					
1.1. Guide des pratiques établies dans l'ensemble du système			Rapport sur les mesures prises	Informations sur les mesures prises	Rapport sur les mesures prises
1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle			Examen		
Domaine d'intervention 2: règles et pratiques					
2.1. Examen de la codification de la procédure prévue à l'article 26	Orientations sur la possibilité d'un règlement	Orientations sur la possibilité d'un règlement	Rapport sur les mesures prises	Informations sur les mesures prises	
2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24	Discussion fondée sur les orientations reçues	Discussion fondée sur les orientations reçues	Examen		
2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour assurer la sécurité juridique	Orientations sur l'opportunité de poursuivre la discussion	Orientations sur l'opportunité de poursuivre la discussion	Orientations sur l'opportunité de poursuivre la discussion	Informations issues de l'échange de vues tripartite	Examen des futures étapes sur la base de l'échange de vues tripartite
Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information					
3.1. Rationalisation du processus d'établissement des rapports	Poursuite de l'examen des différentes options	Poursuite de l'examen des différentes options	Examen		
3.2. Échange d'informations avec d'autres organisations			Examen		
Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre					
4.1. Formulation de recommandations claires par les organes de contrôle			Examen		
4.2. Suivi systématique au niveau national			Examen		
4.3. Possibilités offertes par l'article 19	Orientations complémentaires	Orientations complémentaires	Examen		
Examen par les organes et procédures de contrôle de leurs méthodes de travail					
Commission de l'application des normes	Consultation tripartite informelle sur les méthodes de travail				
Commission d'experts	Discussion en cours des méthodes de travail				
Comité de la liberté syndicale	Discussion en cours des méthodes de travail				