

Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT

Adopté par le Conseil d'administration à sa 57^e session (8 avril 1932). Modifié par le Conseil à sa 82^e session (5 février 1938), à sa 212^e session (7 mars 1980), à sa 291^e session (18 novembre 2004).

Note introductive

1. Le Règlement relatif à la procédure à suivre en cas de réclamations a été adopté par le Conseil d'administration à sa 56^e session (janvier 1932) et modifié sur certains points de forme à sa 82^e session (1938). Il a été révisé par le Conseil à sa 212^e session (février-mars 1980).

2. En adoptant de nouveaux amendements à sa 291^e session (novembre 2004), le Conseil d'administration a décidé de faire précéder le règlement par la présente note introductive. Elle résume les différentes étapes de la procédure tout en indiquant les options dont dispose le Conseil aux différents stades de la procédure conformément au règlement et aux indications qui ressortent des travaux préparatoires du règlement, des décisions et de la pratique du Conseil.

3. Le règlement comporte six titres dont les cinq premiers correspondent aux étapes principales de la procédure, à savoir i) la réception par le Directeur général, ii) l'examen de la recevabilité de la réclamation, iii) la décision de renvoi à un comité, iv) l'examen de la réclamation par le comité et v) l'examen par le Conseil d'administration. Le sixième titre du règlement concerne l'application de la procédure au cas particulier d'une réclamation contre un Etat non Membre de l'Organisation.

Disposition générale

4. L'article 1 du règlement concerne la réception des réclamations par le Directeur général du BIT, qui en informe le gouvernement mis en cause.

Recevabilité de la réclamation

5. L'examen de la recevabilité est la vérification des conditions préalables qui doivent être remplies avant que le Conseil d'administration puisse passer à l'examen du bien-fondé de la réclamation et formuler des recommandations.

6. L'examen de la recevabilité est, en premier lieu, confié au bureau du Conseil d'administration auquel le Directeur général transmet toute réclamation reçue. La proposition du bureau du Conseil concernant la recevabilité est communiquée au Conseil d'administration auquel il appartient de se prononcer. Si le règlement précise que le Conseil ne doit pas, à ce stade, discuter de la réclamation quant au fond, les conclusions de son bureau quant à la recevabilité peuvent cependant faire l'objet de discussions.

7. Pour donner application à l'article 7, paragraphe 1, du règlement, le Bureau invite le gouvernement mis en cause à envoyer un représentant pour prendre part à ces délibérations si ce gouvernement n'est pas membre du Conseil.

8. Les conditions de recevabilité d'une réclamation sont énumérées à l'article 2, paragraphe 2, du règlement. Quatre de ces conditions sont des conditions de forme d'application simple (paragr. 2 a), c), d) et e)) tandis que les deux autres peuvent demander un examen plus approfondi de la réclamation: le caractère professionnel de l'organisation qui dépose la réclamation, d'une part (paragr. 2 b)), et, d'autre part, les précisions relatives au point qui fait l'objet de la réclamation (paragr. 2 f)).

La réclamation doit émaner d'une organisation professionnelle, d'employeurs ou de travailleurs (article 2, paragraphe 2 b), du règlement)

9. Les principes suivants peuvent guider le Conseil d'administration dans l'application de cette disposition:

– La faculté d’adresser une réclamation au Bureau international du Travail constitue un droit très libéralement accordé à une organisation professionnelle d’employeurs ou de travailleurs quelconque. Aucune condition d’importance ou de nationalité n’est prévue par la Constitution. La réclamation est ouverte à toute organisation professionnelle, quels que soient le nombre de ses adhérents et le pays où elle a son siège. Il peut aussi bien s’agir d’une organisation strictement locale que d’une organisation nationale ou internationale.¹

– Il appartient au Conseil d’administration d’apprécier avec la plus grande liberté les caractères véritables de l’organisation professionnelle d’employeurs ou de travailleurs auteur de la réclamation. Les critères applicables en la matière par le Conseil d’administration devraient être ceux qui ont guidé jusqu’à présent la politique générale de l’Organisation et non ceux fixés par le droit interne des Etats.²

– Le Conseil a le devoir d’examiner, objectivement, si, en fait, l’organisation auteur de la réclamation possède la qualité d’«organisation professionnelle d’employeurs ou de travailleurs» au sens de la Constitution et du règlement. Le rôle du Conseil est dans chaque cas de rechercher, derrière l’apparence terminologique, si, quel que soit le nom que lui imposent les circonstances ou qu’elle a choisi, l’organisation dont émane la réclamation est une «organisation professionnelle ouvrière ou patronale» d’après le sens naturel de ces mots. En particulier, le Conseil ne saurait se laisser arrêter, en considérant le caractère professionnel d’une organisation, par aucune définition nationale du terme «organisation professionnelle».³

10. En outre, le Conseil pourrait appliquer mutatis mutandis les principes développés par le Comité de la liberté syndicale en matière de recevabilité quant à l’organisation plaignante des plaintes en violation de la liberté syndicale. Ces principes sont formulés dans les termes suivants:

Le comité [de la liberté syndicale], lors de sa première réunion en janvier 1952 (voir 1^{er} rapport, observations générales, paragr. 28), a formulé le principe qu’il possède entière liberté pour décider si une organisation peut être considérée comme une organisation professionnelle au sens de la Constitution de l’OIT, et il ne se considère lié par aucune définition nationale de ce terme.

Le comité n’a considéré aucune plainte comme irrecevable pour le simple motif que le gouvernement mis en cause avait dissous ou se proposait de dissoudre l’organisation au nom de laquelle la plainte avait été formulée ou que la personne ou les personnes de qui émanait la plainte étaient réfugiées à l’étranger.

Le fait qu’un syndicat n’a pas déposé ses statuts, ainsi que pourrait le requérir la loi nationale, ne saurait suffire pour rendre sa plainte irrecevable, étant donné que les principes de la liberté syndicale exigent justement que les travailleurs puissent, sans autorisation préalable, constituer des organisations professionnelles de leur choix.

L’absence d’une reconnaissance officielle d’une organisation ne peut justifier le rejet des allégations lorsqu’il ressort des plaintes que cette organisation a, pour le moins, une existence de fait.

Dans les cas où le comité est appelé à examiner une plainte présentée par une organisation à propos de laquelle il ne possède aucune information précise, le Directeur général est autorisé à lui demander de fournir des précisions sur l’importance de ses effectifs, ses statuts, son affiliation nationale et internationale et, d’une manière générale, à lui demander tout renseignement utile pour pouvoir mieux apprécier, en examinant la question de la recevabilité de la plainte, ce que l’organisation plaignante représente en réalité.

Le comité ne prend connaissance de plaintes dont les auteurs demanderaient, par crainte de représailles, qu’il ne soit pas fait état de leur nom ou du lieu de provenance desdites plaintes que si le Directeur général, après avoir pris connaissance de la plainte, informe le comité qu’elle contient des allégations d’une certaine gravité n’ayant

¹ Voir *Projet de règlement relatif à l’application des articles 409, 410, 411, §§ 4 et 5 du Traité de paix*, note explicative du Bureau international du Travail soumise à la Commission du règlement du Conseil d’administration à sa 56^e session (1932).

² *ibid.*

³ Voir *Réclamation présentée au nom du parti travailliste de l’île Maurice, au sujet de l’application de certaines conventions internationales du travail dans l’île Maurice*, Rapport du Comité du Conseil d’administration (adopté par le Conseil d’administration à sa 79^e session), BIT, *Bulletin officiel*, Vol. XXII (1937), pp. 71-72, paragr. 6-7.

*pas encore fait l'objet d'un examen de sa part. Le comité peut alors examiner la suite éventuelle qu'il conviendrait de donner à de telles plaintes.*⁴

La réclamation doit indiquer sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention (article 2, paragraphe 2 f), du règlement)

11. Dans le cadre de l'examen de cette condition de recevabilité, une importance particulière revient à la disposition de l'article 2, paragraphe 4 du règlement, selon laquelle lorsque le Conseil d'administration se prononce sur la question de la recevabilité sur la base du rapport de son bureau, il ne discute pas de la réclamation quant au fond. Il importe cependant que la réclamation soit suffisamment précise pour que le bureau du Conseil puisse valablement fonder sa proposition au Conseil.

Renvoi à un comité

12. Si le Conseil d'administration décide sur la base du rapport de son bureau qu'une réclamation est recevable, le Conseil désignera normalement un comité tripartite chargé de l'examen de la réclamation (article 3, paragraphe 1). En fonction du contenu de la réclamation, le Conseil dispose toutefois sous certaines conditions d'autres options:

a) si la réclamation porte sur une convention relative aux droits syndicaux, le Conseil peut décider de la renvoyer au Comité de la liberté syndicale pour qu'il l'examine conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution (article 3, paragraphe 2);

b) si une réclamation porte sur des faits et allégations similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation, le Conseil peut décider de reporter la désignation du comité chargé de l'examen de la nouvelle réclamation jusqu'à ce que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ait pu examiner à sa prochaine session les suites données aux recommandations adoptées par le Conseil au sujet de la précédente réclamation (article 3, paragraphe 2).

13. Selon la pratique, le rapport du bureau du Conseil concernant la recevabilité de la réclamation contient également une recommandation quant au renvoi de la réclamation à un comité. Il appartient au Conseil de désigner les membres qui composent le comité tripartite, en tenant compte des conditions établies à l'article 3, paragraphe 1.

Examen de la réclamation par le comité

14. Conformément à l'article 6, le comité tripartite chargé de l'examen d'une réclamation est appelé à présenter des conclusions sur les questions soulevées par la réclamation et à formuler des recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration. Le comité examine le bien-fondé de l'allégation de l'auteur de la réclamation selon laquelle le Membre mis en cause n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution de la convention ou des conventions ratifiées par le Membre et désignées dans la réclamation.

15. Les pouvoirs dont dispose le comité tripartite pour instruire la réclamation sont précisés à l'article 4. L'article 5 concerne les droits du gouvernement mis en cause lorsque le comité l'invite à faire une déclaration au sujet de la réclamation.

16. En outre, le comité peut appliquer, *mutatis mutandis*, deux principes développés par le Comité de la liberté syndicale:

⁴ Voir les paragraphes 35 à 40 de la procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et de conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale (*La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition, 1996, annexe I).

a) En établissant les faits sur lesquels se fonde la réclamation, le comité peut estimer que, même si aucun délai de prescription n'a été fixé pour l'examen des réclamations, il serait très difficile, voire impossible, à un gouvernement de répondre de manière détaillée à des événements qui remontent loin dans le passé.⁵

b) En formulant ses recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration, le comité peut tenir compte de l'intérêt que l'organisation auteur de la réclamation a pour agir par rapport à la situation motivant la réclamation. Un tel intérêt existe si la réclamation émane d'une organisation nationale directement intéressée à la question, d'organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, ou d'autres organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs lorsque la réclamation est relative à des questions affectant directement les organisations membres de ces organisations internationales.⁶

Examen de la réclamation par le Conseil d'administration

17. Sur la base du rapport du comité tripartite, le Conseil d'administration examine les questions de fond soulevées par la réclamation et les suites à donner à celle-ci. L'article 7 précise les modalités selon lesquelles le gouvernement mis en cause peut participer aux débats.

18. Le règlement rappelle et précise les deux types de décisions prévues dans la Constitution que le Conseil peut prendre lorsqu'il juge une réclamation fondée, étant entendu qu'il reste libre de prendre ou de ne pas prendre ces mesures:

a) Dans les conditions prévues à l'article 25 de la Constitution, le Conseil d'administration peut rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite par le gouvernement mis en cause; dans ce cas, le Conseil détermine également la forme et la date de cette publication;

b) Le Conseil peut, en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager, contre le gouvernement mis en cause et au sujet de la convention dont l'exécution satisfaisante est contestée, la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants (article 10 du règlement).

19. En outre, le Conseil d'administration peut décider de renvoyer les questions relatives aux éventuelles suites à donner par le gouvernement mis en cause aux recommandations adoptées par le Conseil à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Cette dernière examinera les mesures prises par le gouvernement pour donner effet aux dispositions des conventions auxquelles il est partie au sujet desquelles des recommandations ont été adoptées par le Conseil.

Réclamation contre des Etats non Membres

20. L'article 11 du règlement précise qu'une réclamation contre un Etat qui n'est plus Membre de l'Organisation peut également être examinée conformément au règlement, en vertu de l'article 1, paragraphe 5, de la Constitution, selon lequel le retrait d'un Membre de l'Organisation n'affecte pas la validité des obligations résultant des conventions qu'il a ratifiées ou y relatives.

* * *

⁵ *ibid.*, paragraphe 67.

⁶ *ibid.*, paragr. 34.

Disposition générale

Article 1

Lorsqu'une réclamation est adressée au Bureau international du Travail au titre de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Directeur général en accuse réception et en informe le gouvernement mis en cause dans la réclamation.

Recevabilité de la réclamation

Article 2

1. Le Directeur général transmet immédiatement la réclamation au bureau du Conseil d'administration.
2. La recevabilité d'une réclamation est soumise aux conditions suivantes:
 - a) la réclamation doit être adressée au Bureau international du Travail sous forme écrite;
 - b) elle doit émaner d'une organisation professionnelle, d'employeurs ou de travailleurs;
 - c) elle doit se référer expressément à l'article 24 de la Constitution de l'Organisation;
 - d) elle doit viser un Membre de l'Organisation;
 - e) elle doit porter sur une convention à laquelle le Membre mis en cause est partie; et
 - f) elle doit indiquer sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention.
3. Le Bureau fait rapport au Conseil d'administration sur la recevabilité de la réclamation quant à la forme.
4. Lorsqu'il se prononce sur la question de la recevabilité sur la base du rapport de son bureau, le Conseil d'administration ne discute pas de la réclamation quant au fond.

Renvoi à un comité

Article 3

1. Si le Conseil d'administration décide sur la base du rapport de son bureau qu'une réclamation est recevable, il désigne un comité chargé de l'examen de ladite réclamation composé de membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. Ne pourront faire partie de ce comité aucun représentant ou ressortissant de l'Etat mis en cause, de même qu'aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation professionnelle auteur de la réclamation.
2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, si une réclamation que le Conseil d'administration juge recevable porte sur une convention relative aux droits syndicaux, elle peut être renvoyée au Comité de la liberté syndicale pour qu'il l'examine conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution.
3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, si une réclamation que le Conseil d'administration juge recevable porte sur des faits et allégations similaires à ceux ayant fait l'objet d'une précédente réclamation, la désignation du comité chargé de l'examen de la nouvelle réclamation peut être reporté jusqu'à l'examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, à sa prochaine session, des suites données aux recommandations adoptées antérieurement par le Conseil d'administration.
4. Le comité désigné par le Conseil d'administration conformément au paragraphe 1 du présent article se réunit à huis clos et l'ensemble de la procédure devant le comité est confidentiel.

Examen de la réclamation par le comité

Article 4

1. A l'occasion de l'examen de la réclamation, le comité peut:

a) inviter l'organisation auteur de la réclamation à fournir des renseignements complémentaires dans un délai fixé par le comité;

b) transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause sans inviter ce gouvernement à faire une déclaration en réponse;

c) communiquer la réclamation (de même que tous renseignements complémentaires fournis par l'organisation dont émane la réclamation) au gouvernement mis en cause en invitant ce dernier à faire une déclaration sur la matière dans le délai fixé par le comité;

d) après réception d'une déclaration de la part du gouvernement en cause, prier ce dernier de fournir des renseignements complémentaires dans un délai fixé par le comité;

e) inviter un représentant de l'organisation auteur de la réclamation à comparaître devant le comité afin de fournir oralement des renseignements complémentaires.

2. Le comité peut prolonger le délai fixé conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, en particulier à la demande de l'organisation ou du gouvernement concernés.

Article 5

1. Si le comité invite le gouvernement mis en cause à faire une déclaration au sujet de la représentation réclamation ou à fournir des renseignements complémentaires, le gouvernement peut: *a)* communiquer cette déclaration ou ces renseignements sous forme écrite;

b) demander au comité d'entendre un représentant du gouvernement;

c) demander qu'un représentant du Directeur général se rende dans le pays pour obtenir, au moyen de contacts directs avec les autorités et les organisations compétentes, des informations au sujet de la réclamation pour présentation au comité.

Article 6

Lorsque le comité a terminé l'examen de la réclamation quant au fond, il présente au Conseil d'administration un rapport dans lequel il décrit les mesures qu'il a prises pour examiner la réclamation, présente ses conclusions sur les questions qu'elle soulève et formule ses recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration.

Examen de la réclamation par le Conseil d'administration

Article 7

1. Lorsque le Conseil d'administration examine le rapport de son bureau sur la question de la recevabilité et le rapport du comité sur les questions de fond, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, est invité à envoyer un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. Le gouvernement est avisé suffisamment longtemps à l'avance de la date à laquelle l'affaire sera examinée.

2. Ce délégué peut prendre la parole dans les mêmes conditions que les membres du Conseil d'administration, mais il n'a pas le droit de vote.

3. Pour examiner les questions relatives à une réclamation, le Conseil d'administration se réunit à huis clos.

Article 8

Si le Conseil d'administration décide de publier la réclamation et, le cas échéant, la déclaration reçue en réponse, il détermine la forme et la date de cette publication. Celle-ci mettra fin à la procédure prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution.

Article 9

Le Bureau international du Travail avise le gouvernement mis en cause et l'organisation professionnelle auteur de la réclamation des décisions prises par le Conseil d'administration.

Article 10

Saisi d'une réclamation au sens de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Conseil d'administration peut, en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager, contre le gouvernement mis en cause et au sujet de la convention dont l'exécution satisfaisante est contestée, la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants.

Réclamation contre des Etats non Membres

Article 11

Dans le cas d'une réclamation contre un Etat qui n'est plus Membre de l'Organisation, au sujet d'une convention à laquelle il continue d'être partie, la procédure prévue par le présent règlement s'appliquera en vertu de l'article 1, paragraphe 5, de la Constitution.