



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Pratiques suivies pour la préparation
des conventions internationales du travail****b) Questionnaire – Articles 38 et 39 du Règlement
de la Conférence internationale du Travail****Introduction**

1. La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (Commission LILS) a examiné, lors de la 286^e session du Conseil d'administration (mars 2003)¹, les aspects de la préparation des conventions internationales du travail relatifs au questionnaire prévu aux articles 38 et 39 du Règlement de la Conférence. La discussion a porté sur la place du questionnaire dans le processus normatif (notamment si celui-ci est précédé d'une discussion générale fondée sur une approche intégrée ou de réunions techniques préparatoires), l'amélioration de la forme et du contenu du questionnaire et l'optimisation de son rendement grâce à l'utilisation des ressources du Bureau au service des mandants ainsi que des technologies d'échange rapide d'informations. Il a également été fait référence à des améliorations apportées aux questionnaires utilisés pour des instruments en cours d'adoption. Le Bureau a été invité à faire des propositions à la lumière des discussions qui ont eu lieu.
2. L'examen de cette question a confirmé le rôle que peuvent jouer les questionnaires prévus aux articles 38 et 39 pour recueillir les vues des mandants de l'OIT sur une base aussi large que possible. Il a également confirmé que l'amélioration de la procédure ne résulterait pas nécessairement d'une modification du Règlement de la Conférence. Le cadre offert par ces deux articles paraît suffisamment souple pour permettre l'introduction des modifications nécessaires pour répondre aux différentes propositions retenues par le Conseil à une exception près, relative à la communication des questionnaires aux organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs.

¹ Document GB.286/LILS/1/1.

Envoi des questionnaires

3. En vertu des dispositions du Règlement de la Conférence, les questionnaires sont communiqués aux gouvernements à charge pour eux de consulter les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs et d'indiquer quelles organisations ils ont consulté. Cette consultation est obligatoire pour les Membres qui ont ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976². L'article 5, paragraphe 1 a), leur fait obligation de consulter les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs sur «les réponses des gouvernements aux questionnaires sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail et les commentaires des gouvernements sur les projets de textes qui doivent être discutés par la Conférence». Les membres travailleurs ont émis le souhait que les questionnaires puissent être envoyés directement par le Bureau aux organisations.
4. L'envoi direct du questionnaire aux organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs soulève plusieurs questions. Dans leur teneur actuelle, les articles 38 et 39 du Règlement laissent aux gouvernements le soin de décider des organisations les plus représentatives qu'ils doivent consulter et, de ce fait, à qui ils doivent communiquer le questionnaire. Il n'appartient pas au Bureau de déterminer les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, et la seule solution possible, si le Bureau devait envoyer directement les questionnaires aux organisations d'employeurs et de travailleurs, serait de les envoyer aux seules organisations visées à l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution.
5. Cependant, cet envoi direct présenterait l'inconvénient de séparer matériellement les deux opérations de communication du questionnaire et de consultation sur le questionnaire. Il est à craindre que cette séparation ne favorise pas le développement de la consultation. En outre, dans le cas de normes spécialisées – le secteur maritime par exemple –, les organisations les plus représentatives au sens de l'article 3 précité ne sont pas nécessairement les organisations les plus représentatives du secteur considéré. Enfin, l'envoi direct aux organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs multiplie par trois au moins la charge que représente actuellement l'envoi des rapports et des questionnaires. Devant ces difficultés, dont aucune n'est en elle-même insurmontable, il importe d'examiner si d'autres solutions pouvant répondre au même besoin peuvent être avancées.
6. Ainsi, la mise en ligne des questionnaires sur le site Internet du Bureau donnerait aux organisations d'employeurs et de travailleurs – au moins pour celles qui disposent d'un accès facile à Internet – la possibilité de participer plus activement. La possibilité de répondre au questionnaire mis en ligne serait réservée avec les garanties de sécurité nécessaires, outre aux gouvernements, aux organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs visées ci-dessus. Enfin, il serait certainement possible de mieux mettre en lumière la réalité de la consultation et les résultats de celle-ci. Un tableau, publié dans le rapport «jaune», pourrait reprendre sous une forme synthétique les données

² Cette convention a été ratifiée par 110 Etats. Il serait intéressant d'examiner plus avant l'impact que la ratification de la convention n° 144 peut avoir sur le taux de réponse aux questionnaires ainsi que sur la consultation des organisations les plus représentatives. Près des trois quarts (71 sur 96) des réponses au questionnaire sur la formation et la mise en valeur des ressources humaines provenaient d'Etats qui avaient ratifié la convention n° 144 (voir BIT: *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir: les vues des mandants*, CIT, 91^e session, 2003, rapport IV (2)). Cependant, moins des deux tiers des Etats qui ont ratifié la convention n° 144 (69 sur 110) ont répondu au questionnaire précité.

relatives aux réponses au questionnaire et aux organisations consultées pour chaque Etat Membre.

Place du questionnaire dans le processus d'adoption des normes

7. Les quelques exemples présentés ci-dessous sont destinés à montrer dans quelles directions le processus de préparation des normes s'oriente.

Préparer le questionnaire?

8. Les conclusions de la première discussion générale fondée sur une approche intégrée ont permis de tracer les grandes lignes d'un instrument «faîtier» établissant un cadre promotionnel dans un domaine, la sécurité et la santé au travail, qui a déjà fait l'objet de 47 conventions et recommandations et de 19 codes de conduite. La Conférence ne s'est pas prononcée sur la nature de cet instrument et, dans l'hypothèse où le Conseil d'administration déciderait de l'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence, il serait possible qu'il ne veuille pas se prononcer à ce stade. La nature de l'instrument dépend des objectifs qui lui sont assignés. Le questionnaire préparé par le Bureau en vertu des articles 38 ou 39 du Règlement de la Conférence devrait proposer des solutions alternatives qui tiennent compte de la nature des objectifs définis et des conclusions adoptées par la Conférence à sa 91^e session lors de la discussion générale fondée sur une approche intégrée.

Compléter le questionnaire?

9. En décidant d'inscrire à l'ordre du jour de la 92^e session de la Conférence internationale du Travail une question concernant des normes d'ensemble sur le travail dans le secteur de la pêche, le Conseil d'administration a recommandé qu'une réunion d'experts soit convoquée pour faire des propositions à soumettre à la Conférence sur les points à inclure dans ces normes. La réunion d'experts s'est tenue du 2 au 4 septembre 2003. Elle devait permettre des consultations fondées sur le questionnaire établi par le Bureau et les premiers éléments tirés des réponses reçues jusqu'à présent des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les résultats de ces consultations, dont la commission est saisie pour information à la présente session³, doivent servir à compléter les réponses au questionnaire reçues par le Bureau et à contribuer à une formulation plus appropriée des conclusions proposées à l'examen de la Conférence.

L'amélioration de la forme et du contenu du questionnaire

10. L'examen des derniers questionnaires envoyés aux Etats Membres offre une occasion d'évaluer en grandeur réelle certaines des propositions faites par le Bureau.
11. Un premier bilan peut être tiré de la préparation de la convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 91^e session (juin 2003), dont le questionnaire était accompagné d'un «avant-projet de dispositions éventuelles». Cet avant-projet était destiné à illustrer comment les

³ Document GB.288/LILS/8.

propositions présentées sous forme de questions pouvaient se traduire en dispositions juridiques⁴. De nombreux délégués ont considéré que cet avant-projet avait permis une meilleure compréhension de l'économie de l'éventuel instrument. Au vu des amendements apportés au texte final adopté par la Conférence (environ 25 pour cent de modifications par rapport au texte initial), l'avant-projet ne semble pas avoir limité la liberté des mandants. Pour ne prendre qu'un exemple récent, la différence entre le questionnaire et le texte adopté en première lecture du projet de recommandation sur la mise en valeur des ressources humaines et la formation est moindre (10 pour cent de modifications par rapport au texte initial). L'avertissement selon lequel les dispositions de l'avant-projet «ne constituent pas des propositions concrètes pour le nouvel instrument» et qu'afin d'éviter les répétitions il est proposé «que les commentaires sur le fond des dispositions renvoient aux questions correspondantes» a été suivi par tous. Il semble donc que l'on puisse considérer que cette pratique de faire suivre le questionnaire d'un «avant-projet indicatif» deviendrait la norme, sauf exceptions dont le Bureau indiquera les raisons le cas échéant.

Optimisation du rendement du questionnaire

12. S'il a été généralement admis que le taux de réponse aux questionnaires dépend de facteurs qui échappent parfois à la compétence du Bureau, des efforts peuvent être entrepris pour faciliter la tâche de ceux qui, à des titres divers, doivent y répondre. Plusieurs membres de la commission ont considéré favorablement que le questionnaire puisse être mis en ligne, et des propositions ont été faites dans ce sens dans le présent document (voir paragraphes 3 à 6 ci-dessus).
13. ***La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'inviter le Bureau à mettre en œuvre chaque fois que cela est approprié les pratiques décrites dans le présent document et de permettre au Conseil d'en évaluer les résultats en soumettant un rapport à une session ultérieure du Conseil.***

Genève, le 20 octobre 2003.

Point appelant une décision: paragraphe 13.

⁴ A ce titre, cette présentation d'avant-projet de texte diffère de celle utilisée précédemment pour la préparation de la convention (n° 110) sur les plantations, 1958, laquelle présentait des dispositions extraites d'autres conventions internationales du travail en vigueur et qui «seraient soit insérées telles quelles dans les instruments envisagés, soit supprimées purement et simplement» (voir BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, CIT, 40^e session, Genève, 1957, rapport VIII (1), p. 67).