

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Mesures relatives à la représentation
des délégués employeurs et travailleurs
à la Conférence internationale du Travail:
Comment éviter un déséquilibre tripartite
au sein des délégations**

1. A sa 98^e session (2009), la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence internationale du Travail a examiné le cas des délégations caractérisées par un déséquilibre manifeste entre le nombre des conseillers techniques gouvernementaux et celui, beaucoup moins élevé, des conseillers techniques des délégués des travailleurs. Pour expliquer ce déséquilibre, les gouvernements concernés avaient invoqué des raisons budgétaires. Sur la recommandation de la Commission de vérification des pouvoirs, la Conférence a demandé au Conseil d'administration d'examiner les mesures susceptibles d'améliorer la situation à cet égard¹. Il convient de préciser que le problème du déséquilibre tripartite au sein des délégations n'est pas nouveau. Depuis trente-cinq ans, les commissions de vérification des pouvoirs ne cessent d'attirer l'attention sur la question.
2. Le présent document a pour objet de fournir à la commission des données factuelles et juridiques lui permettant d'examiner la question.

**L'exigence d'équilibre au sein des délégations
tripartites**

3. Comme la Commission de vérification des pouvoirs l'a déclaré:

...il existe un principe général qui impose aux gouvernements d'envoyer des délégations à la Conférence qui ne présentent pas un déséquilibre grave et manifeste entre ces trois composantes, de telle sorte que le gouvernement, les employeurs et les travailleurs aient la même capacité à participer activement aux travaux de la Conférence. Cela découle du principe même du tripartisme tel qu'il ressort de la Constitution de l'OIT, en particulier son article 3 concernant les délégations à la Conférence et l'article I d) de la Déclaration de Philadelphie (1944), ainsi que la *résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des*

¹ BIT: *Compte rendu provisoire* 4C, Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 122.

activités de l'Organisation internationale du Travail adoptée par la Conférence le 21 juin 1971².

4. L'article 3, paragraphes 1 et 2, de la Constitution de l'OIT dispose que la Conférence est composée de quatre représentants de chacun des Membres, à savoir deux délégués gouvernementaux, un délégué employeur et un délégué travailleur. Chaque délégué peut être accompagné par deux conseillers techniques au maximum pour chaque point à l'ordre du jour de la session. Bien que le paragraphe 2, au vu de son libellé et de son évolution historique, ne fasse nullement obligation aux Membres de désigner des conseillers, il sous-entend néanmoins qu'au moment de leur désignation les conseillers soient équitablement répartis entre les quatre délégués des trois groupes.
5. La notion même de tripartisme implique que les trois composantes de la délégation soient «à armes égales» même si cette interprétation peut être tempérée par le fait que la Constitution dote les gouvernements d'un double suffrage au moment de voter les décisions finales. La Déclaration de Philadelphie (1944) fait obligation à l'OIT de déployer «un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique...» (Partie I *d*). Ce passage figure également dans la résolution concernant le renforcement du tripartisme adoptée par la Conférence en 1971 et citée par la Commission de vérification des pouvoirs, qui invitait le Conseil d'administration à «étudier toutes les mesures nécessaires pour que la structure tripartite soit pleinement efficace à l'égard de la gamme complète des activités de l'Organisation internationale du Travail».
6. En pratique, les conseillers techniques ont pour mission essentielle de participer aux travaux des commissions de la Conférence en tant que membres titulaires ou adjoints, conformément au Règlement de la Conférence, et de participer aux réunions de leurs groupes respectifs au sein de la commission. Etant donné que quatre ou cinq grandes commissions tripartites travaillent en parallèle pendant les sessions ordinaires, le nombre de conseillers dont dispose chacun des groupes de la délégation détermine dans une large mesure la capacité de ces derniers à participer activement au travail de fond de la Conférence. Un déséquilibre majeur au sein des délégations peut donc compromettre le tripartisme en empêchant les partenaires sociaux de jouer pleinement leur rôle constitutionnel.

Le mandat de la Commission de vérification des pouvoirs au regard du déséquilibre tripartite

7. La Commission de vérification des pouvoirs a traité la question du déséquilibre tripartite au sein des délégations dans le cadre de son mandat général relatif à la composition de la Conférence. Depuis 1965, à chaque session de la Conférence, la commission signale systématiquement le déséquilibre existant entre les groupes au regard de leur nombre de conseillers respectifs. Au fil des ans, ses observations ont évolué. Alors qu'elle se contentait au départ «d'attirer l'attention des gouvernements sur le fait qu'il serait souhaitable» de remédier au déséquilibre existant, elle a fini, ces dernières années, par «exhorter les gouvernements à prendre toutes les mesures nécessaires» pour y mettre fin. Lors de la dernière session de la Conférence, la commission a accepté d'examiner, dans le cadre de son mandat général, une communication du groupe des travailleurs concernant un cas de déséquilibre au sein d'une délégation.

² *Ibid.*

8. La Commission de vérification des pouvoirs a, en vertu de l'article 26 *ter* 1) *b*) du Règlement de la Conférence, un mandat bien précis concernant les disparités en matière de prise en charge des frais de voyage et de séjour des conseillers techniques. Aux termes de cette disposition, la commission est habilitée à connaître des plaintes dénonçant l'inexécution par un Membre du paragraphe 2 *a*) de l'article 13 de la Constitution – qui oblige les gouvernements à prendre en charge les frais de voyage et de séjour de leurs délégations tripartites – lorsque celles-ci allèguent «un déséquilibre grave et manifeste entre le nombre de conseillers techniques des employeurs et des travailleurs dont les frais ont été pris en charge dans la délégation en question et le nombre de conseillers techniques nommés auprès des délégués gouvernementaux». Dans ce cas de figure, la question n'est pas de savoir combien de conseillers techniques ont été accrédités pour chacun des délégués mais plutôt quel est le nombre de conseillers accrédités des employeurs et des travailleurs dont le gouvernement a couvert les dépenses. Ainsi, si certains cas de déséquilibre au sein des délégations peuvent être partiellement traités dans le cadre d'une plainte du fait que celle-ci allègue parallèlement un déséquilibre grave et manifeste relatif au paiement des dépenses, d'autres ne pourront l'être par ce biais, au motif que certaines conditions de recevabilité ne pourront être remplies, notamment celle exigeant que la plainte alléguant la non-prise en charge des frais de voyage et de séjour par un Membre émane d'un conseiller technique accrédité ou d'une personne agissant pour son compte (article 26 *ter* 2 *b*) du Règlement de la Conférence).

Fréquence des déséquilibres tripartites

9. Les chiffres relatifs au nombre des délégués et des conseillers accrédités qui sont publiés dans le rapport sur la vérification des pouvoirs – rapport systématiquement présenté par le Président du Conseil d'administration le jour de l'ouverture de chaque session de la Conférence – peuvent fournir des indications sur la fréquence des déséquilibres au sein des délégations. Le tableau 1 qui suit montre combien de conseillers techniques ont été accrédités lors des cinq dernières sessions ordinaires de la Conférence.

Tableau 1. Nombre total de conseillers accrédités

Session	Gouvernements	Employeurs	Travailleurs
98 ^e (2009)	954	419	520
97 ^e (2008)	1 030	491	607
96 ^e (2007)	1 017	475	595
95 ^e (2006)	948	483	565
93 ^e (2005)	1 001	444	545

10. Il ressort de ces données que la Conférence s'est, en règle générale, largement conformée au «modèle» proposé par l'article 3 de la Constitution dans la mesure où le nombre de conseillers techniques gouvernementaux est, à quelques différences près, égal à celui des conseillers techniques des travailleurs et des employeurs. On relève également que le nombre total de conseillers des travailleurs a été systématiquement plus élevé que celui des conseillers des employeurs.
11. Pour procéder à une analyse plus détaillée de ces données, il est nécessaire de définir l'amplitude à partir de laquelle un déséquilibre peut être considéré comme susceptible de porter atteinte au tripartisme. Si l'on se reporte à la 98^e session de la Conférence (2009) et si l'on prend en compte les cas de déséquilibre qui ont conduit la commission à demander

au Conseil d'administration de les examiner³ parce qu'elle les considérait comme graves et manifestes, il est possible de parvenir à la formule suivante: un déséquilibre peut être considéré comme grave: 1) lorsque le nombre des conseillers accrédités des employeurs ou celui des conseillers accrédités des travailleurs est inférieur d'un quart à celui des conseillers accrédités du gouvernement (pour autant que le gouvernement dispose au moins de quatre conseillers)⁴; ou 2) lorsque le nombre des conseillers accrédités d'un des délégués non gouvernementaux (employeur ou travailleur) est inférieur à la moitié du nombre des conseillers accrédités de l'autre délégué non gouvernemental (pour autant que le premier délégué non gouvernemental en question dispose au moins de deux conseillers)⁵. Compte tenu de cette formule, le nombre de déséquilibres graves constatés au sein des délégations pendant les cinq dernières sessions ordinaires de la Conférence peut être ventilé comme suit:

Tableau 2. Délégations présentant un déséquilibre entre le nombre de conseillers techniques gouvernementaux accrédités et le nombre de conseillers techniques accrédités des employeurs, des travailleurs et des employeurs et travailleurs

Session	Délégations où seuls les employeurs sont désavantagés	Délégations où seuls les travailleurs sont désavantagés	Délégations où les travailleurs et les employeurs sont désavantagés	Total
98 ^e (2009)	17	6	12	35
97 ^e (2008)	8	7	22	37
96 ^e (2007)	13	8	14	35
95 ^e (2006)	13	7	12	32
93 ^e (2005)	17	4	16	37

³ Dans le cas de la *Plainte relative à un déséquilibre grave et manifeste entre le nombre de conseillers techniques des travailleurs et gouvernementaux dont les frais ont été couverts par le gouvernement de l'Italie* (Compte rendu provisoire 4C, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 97-100), il apparaît que 10 conseillers techniques gouvernementaux et 2 conseillers techniques des travailleurs avaient été accrédités. Dans le cas de la *Communication concernant la délégation des travailleurs de l'Irlande*, ces chiffres étaient respectivement de 7 et 0.

⁴ La condition figurant entre parenthèses exclut les cas où aucun conseiller technique n'a été nommé pour les employeurs ou les travailleurs mais la différence en chiffres absolus reste faible (par exemple: 3 conseillers gouvernementaux; 0 conseiller des travailleurs; 0 conseiller des employeurs).

⁵ Etant donné qu'aucun cas de déséquilibre entre le nombre de conseillers techniques des employeurs et le nombre de conseillers techniques des travailleurs n'a été signalé pendant ces dernières années, cette seconde alternative est une simple adaptation de la formule gouvernement/employeurs ou travailleurs prenant en compte le ratio gouvernement-employeur-travailleur envisagé dans l'article 3 de la Constitution.

Tableau 3. Délégations présentant un déséquilibre entre le nombre de conseillers techniques accrédités de chacun des deux groupes non gouvernementaux

Session	Délégations où les travailleurs sont désavantagés	Délégations où les employeurs sont désavantagés	Total
98 ^e (2009)	9	21	30
97 ^e (2008)	7	26	33
96 ^e (2007)	8	30	38
95 ^e (2006)	12	18	30
93 ^e (2005)	5	22	27

12. Compte tenu du fait que 166 à 170 délégations ont assisté à ces sessions, les chiffres ci-dessous révèlent que les gouvernements disposaient de plus de conseillers que les employeurs et les travailleurs dans un cinquième des cas, et que les employeurs disposaient de plus de conseillers que les travailleurs dans un peu moins d'un cinquième des cas. Il convient toutefois de relever que ces données ne sauraient donner aucune indication sur les raisons du déséquilibre apparent d'une délégation, raisons qui peuvent être par ailleurs tout à fait légitimes. Un gouvernement peut, par exemple, désigner un nombre relativement élevé de conseillers techniques pour ses propres délégués ou celui des employeurs et/ou des travailleurs, mais faire en sorte qu'ils ne participent pas en même temps à la Conférence et préserver ainsi l'équilibre tripartite. Il peut prendre ce type de décision parce qu'il entend faire intervenir ses propres conseillers en alternance ou parce qu'il craint que certains des conseillers désignés ne puissent, au moment de la présentation des pouvoirs, être en mesure d'assister à la Conférence. Pour mieux identifier ces cas particuliers, la liste des délégués et des conseillers *accrédités* pourrait être comparée à celle des délégués et des conseillers *enregistrés*. Cependant, cette dernière liste n'est pas totalement fiable dans la mesure où la non-participation ou le départ des conseillers ne sont pas systématiquement signalés au secrétariat de la Conférence. En outre, des missions permanentes enregistrent parfois des conseillers qui ne participent pas à la Conférence ou ne sont pas encore présents.

Mesures qui pourraient améliorer la situation

13. Etant donné que malgré les appels répétés qui leur ont été lancés, les gouvernements n'ont pris, depuis trente-cinq ans, aucune mesure en vue d'atténuer le déséquilibre de leurs délégations, la Commission de vérification des pouvoirs pourrait, dans le cadre de son mandat actuel et sans amender le Règlement de la Conférence, envisager de prendre séparément ou conjointement les mesures qui suivent:
- a) La Commission de vérification des pouvoirs pourrait publier dans ses rapports à la Conférence des données relatives au nombre d'Etats Membres dont elle considère que la composition des délégations est gravement déséquilibrée. Elle prendrait en considération les explications que les gouvernements concernés souhaitent lui fournir et en rendrait compte.
 - b) La Commission de vérification des pouvoirs pourrait identifier certains des cas les plus graves de déséquilibre tripartite et inviter chaque gouvernement concerné à lui fournir des explications. Ces informations seraient notifiées à la Conférence dans un des rapports sur la vérification des pouvoirs.

c) Afin de donner plus de poids aux recommandations qu'elle adresse aux gouvernements, la Commission de vérification des pouvoirs pourrait proposer à la Conférence d'adopter un projet de résolution. Dans cette résolution, la Conférence demanderait au Directeur général d'examiner dans quelle mesure et pour quelles raisons les Membres ne se soumettent pas à l'obligation d'envoyer des délégations tripartites raisonnablement équilibrées à la Conférence et de soumettre les informations recueillies au Conseil d'administration⁶.

14. Le Conseil d'administration et la Conférence pourraient également envisager d'amender le Règlement de la Conférence en vue de donner un mandat additionnel à la Commission de vérification des pouvoirs à l'effet d'examiner des communications spécifiques (protestations) alléguant un déséquilibre tripartite grave au sein d'une délégation.

Genève, le 19 février 2010.

Document soumis pour discussion et orientation.

⁶ Il serait possible d'introduire un type de suivi semblable à celui qui est défini au paragraphe 2 g) ii) – relatif aux délégations incomplètes – de la *résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des activités de l'Organisation internationale du Travail* (1971).