



Conseil d'administration

334^e session, Genève, 25 octobre-8 novembre 2018

GB.334/LILS/1

Section des questions juridiques et des normes internationales du travail
Segment des questions juridiques

LILS

Date: 11 octobre 2018

Original: anglais

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Suivi de la discussion sur la protection des employeurs et travailleurs qui sont délégués à la Conférence internationale du Travail et aux réunions régionales et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou représentants

Objet du document

Le présent document a pour objet de proposer un projet révisé de résolution de la Conférence portant modification de l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947) sur la base des discussions tenues aux 325^e (octobre-novembre 2015), 326^e (mars 2016), 328^e (octobre-novembre 2016) et 332^e (mars 2018) sessions du Conseil d'administration et du processus de consultation engagé à la demande de celui-ci. La révision de l'annexe I vise à accorder une immunité limitée aux employeurs et aux travailleurs qui sont délégués à la Conférence internationale du Travail et aux réunions régionales ainsi qu'aux membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration, vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants, à l'effet de protéger leur indépendance et de leur permettre d'exercer sans entraves leurs fonctions officielles au sein de l'OIT. Le Conseil d'administration est invité à approuver le projet de résolution figurant dans l'annexe I en vue de sa présentation à la Conférence internationale du Travail, à sa prochaine session (voir le projet de décision au paragraphe 9).

Objectifs stratégiques pertinents: Tous.

Principal résultat/élément transversal déterminant: Aucun.

Incidences sur le plan des politiques: Gouvernance efficace et efficiente de l'Organisation.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Soumission du projet de résolution à la Conférence pour adoption éventuelle.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: GB.325/LILS/1; GB.325/PV; GB.326/LILS/1; GB.326/PV; GB.328/LILS/1; GB.328/PV; GB.332/LILS/1; GB.332/PV.

Introduction

1. La présente question à l'ordre du jour a été examinée par le Conseil d'administration à ses 325^e (octobre-novembre 2015), 326^e (mars 2016) et 328^e (octobre-novembre 2016) sessions. A sa 332^e session (mars 2018), le Conseil d'administration a estimé au moment de la reprise des débats que le temps dont il disposait était insuffisant pour qu'il puisse procéder à une analyse approfondie du document GB.332/LILS/1, et il a reporté l'examen de cette question à sa 334^e session (octobre-novembre 2018) en vue de présenter un projet de résolution à la session suivante de la Conférence internationale du Travail. Il a demandé au Bureau de distribuer de nouveau le document aux Etats Membres et de planifier un processus de consultation, y compris des consultations tripartites informelles, afin de trouver une solution viable¹. Le document a été de nouveau distribué le 22 mars 2018, et les gouvernements ont été invités à communiquer leurs observations par l'intermédiaire des coordonnateurs régionaux. Le Bureau a reçu les observations de quatre gouvernements. Deux d'entre eux (Autriche et Finlande) ont indiqué que le projet de résolution figurant à l'annexe I du document était acceptable; le troisième (Australie) était d'avis que le projet de résolution ne posait pas de problème particulier; le quatrième (Nouvelle-Zélande) a en revanche fait savoir qu'il n'était pas en mesure de soumettre des observations car les consultations tripartites nationales étaient toujours en cours. Des réunions de consultation tripartites ont été tenues le 11 juillet et le 25 septembre 2018.
2. Les gouvernements n'ayant proposé aucune modification du projet de résolution visant à faciliter leur acceptation du projet de révision de l'annexe de la Convention de 1947, le texte du projet de résolution figurant à l'annexe I du présent document est identique à celui qui a été présenté au Conseil d'administration à sa 332^e session, si ce n'est que, dans le paragraphe *1 bis i) c)* de l'annexe I révisée de la Convention de 1947, les mots «administrative, ou autre,» ont été supprimés. Le Bureau a estimé que cette modification était nécessaire pour éviter une interprétation conduisant à exclure les restrictions d'ordre judiciaire du champ d'application de la disposition.
3. Pour préparer les consultations du 25 septembre, le Bureau a rédigé sous forme de questions-réponses une note explicative sur le projet de résolution dont le texte figure à l'annexe II. L'annexe III reprend les éléments possibles d'une procédure de levée de l'immunité qui ont déjà été présentés au Conseil d'administration à sa 332^e session.

Finalité

4. Le projet de révision de l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947 (ci-après la «Convention de 1947») figurant à l'annexe I du présent document vise à répondre à une question précise concernant la portée des privilèges et immunités dont bénéficient les employeurs et les travailleurs délégués à la Conférence internationale du Travail et aux réunions régionales ainsi que les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou représentants. Son objectif est de compléter la protection dont bénéficient déjà ces représentants vis-à-vis des autorités de tous les autres Etats.
5. L'annexe révisée a pour but de combler le «déficit de protection» auquel la Convention de 1947 et son annexe I exposent les représentants des employeurs et des travailleurs appelés à siéger dans les principaux organes exécutifs et délibérants de l'OIT. En effet, si

¹ Document [GB.332/PV](#), paragr. 525.

l'inopposabilité des privilèges et immunités accordés aux représentants vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants, telle que prévue à la section 17 de l'article V de la Convention de 1947, est une disposition sans doute appropriée pour les représentants des gouvernements, elle ne l'est pas pour ceux des employeurs et des travailleurs, étant donné que le tripartisme ne peut fonctionner correctement que dans la mesure où l'indépendance de ces derniers vis-à-vis des gouvernements – le leur y compris – est pleinement garantie.

6. Depuis la création de l'Organisation, des situations justifiant la protection supplémentaire proposée ont été portées à l'attention de divers organes de l'OIT et abordées de multiples façons par ces derniers. Entre autres cas figurent notamment l'arrestation et la détention de représentants jouissant d'une protection, parfois pour des motifs directement liés à des déclarations faites à l'OIT, ou l'impossibilité pour des représentants d'assister à des réunions parce qu'ils n'ont pas pu obtenir les documents de voyage nécessaires, se sont fait confisquer lesdits documents ou se sont trouvés sous le coup d'une interdiction expresse de quitter leur pays. Il faut savoir que les procédures actuellement disponibles – les deux principales étant le dépôt d'une plainte auprès de la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence et le dépôt d'une plainte auprès du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration – ont une portée trop limitée et ne permettent pas de réagir avec la célérité nécessaire pour apporter une réponse véritablement satisfaisante à ces situations d'urgence.
7. L'avantage de la protection supplémentaire proposée tient au fait que le Bureau peut, si nécessaire, faire valoir le statut privilégié des représentants concernés au nom de l'Organisation, offrant ainsi un moyen plus souple et, s'il le faut, plus discret de résoudre les difficultés que les procédures existantes devant être engagées devant les organes de l'OIT.
8. En instituant en faveur des représentants des employeurs et des travailleurs concernés une protection solide et clairement délimitée vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants, le projet de révision de l'annexe I de la Convention de 1947 renforcerait le caractère véritablement tripartite de la Conférence internationale du Travail, du Conseil d'administration et des réunions régionales et donnerait aux principaux organes de gouvernance de l'OIT la possibilité de s'acquitter de leur mandat respectif dans des conditions plus satisfaisantes en termes d'indépendance, d'intégrité et de transparence. C'est une proposition opportune qui répond pleinement aux objectifs de l'initiative sur la gouvernance, l'une des sept initiatives du centenaire de l'OIT.

Projet de décision

9. *Le Conseil d'administration approuve le projet de résolution figurant dans l'annexe I du document GB.334/LILS/1 en vue de sa présentation à la Conférence internationale du Travail à sa prochaine session.*

Annexe I

Projet de résolution concernant la révision de l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947)

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie en sa 108^e session, en juin 2019,

Notant que, conformément à l'article 40 de la Constitution de l'Organisation, les délégués à la Conférence et les membres du Conseil d'administration doivent jouir de privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer, en toute indépendance, leurs fonctions en rapport avec l'Organisation;

Rappelant la résolution sur la liberté de parole des délégués non gouvernementaux aux réunions de l'OIT que la Conférence internationale du Travail a adoptée à sa 54^e session (1970) et qui souligne qu'il est d'importance fondamentale pour l'OIT et pour l'accomplissement des tâches qui lui incombent que les délégués employeurs et travailleurs à la Conférence et les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration soient libres d'exprimer leurs opinions, les opinions de leurs groupes respectifs et celles de leurs organisations sur des questions entrant dans le cadre de la compétence de l'Organisation internationale du Travail et soient libres de tenir informés les membres de leurs organisations dans leur pays des opinions qu'ils ont exprimées;

Réaffirmant l'importance qu'elle attache à l'application de l'article 40 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail de telle manière que le droit des délégués employeurs et travailleurs à la Conférence et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration de s'exprimer librement sur les questions de la compétence de l'Organisation internationale du Travail soit entièrement sauvegardé,

Décide de réviser l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées en insérant dans le texte de ladite annexe un paragraphe *1bis*, libellé comme suit:

«*1bis*. i) Nonobstant la section 17 de l'article V, les délégués et conseillers techniques des employeurs et des travailleurs à la Conférence internationale du Travail ou aux conférences régionales, convoquées en vertu de l'article 38 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et les membres et membres adjoints employeurs et travailleurs du Conseil d'administration ainsi que leurs suppléants jouissent, vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants:

- a) de l'immunité de juridiction, tant durant l'exercice de leurs fonctions qu'après que leur mandat a pris fin, en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) aux réunions de la Conférence internationale du Travail, des conférences régionales ou du Conseil d'administration ou à celles des commissions, sous-comités ou autres organes de ces instances;
- b) de l'immunité d'arrestation ou de détention dans l'exercice de leurs fonctions à une réunion de la Conférence internationale du Travail, d'une conférence régionale ou du Conseil d'administration et pendant la durée de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion, sauf en cas de flagrant délit;
- c) de l'exemption de toute restriction de leur liberté de circulation dans le cadre de leur participation à la réunion en question.

ii) Les privilèges et immunités visés au présent paragraphe sont accordés non pour le bénéfice personnel des intéressés, mais dans le but d'assurer l'exercice en toute indépendance de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation internationale du Travail.

Par conséquent, l'Organisation a le droit et le devoir de faire lever, par la Conférence internationale du Travail ou le Conseil d'administration, selon qu'il conviendra, l'immunité accordée à tout représentant des employeurs ou des travailleurs dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée.»

Demande au Directeur général de transmettre le texte révisé de l'annexe I au Secrétaire général des Nations Unies, en application des dispositions de la section 38 de la convention;

Invite les Membres qui sont parties à la convention à notifier au Secrétaire général des Nations Unies leur acceptation de cette annexe révisée comme le prévoit le paragraphe 1 de la section 47 de l'article XI, et, dans l'attente de cette notification, à en appliquer, dans la mesure du possible, les dispositions telles que modifiées;

Invite les Membres qui ne sont pas parties à la convention à adhérer à celle-ci et, dans l'attente de cette adhésion, à appliquer sur leurs territoires respectifs, dans la mesure du possible, les dispositions de cette convention et de son annexe I telle que modifiée.

Annexe II

Questions et réponses

1. *Qui sont les bénéficiaires du projet de révision de l'annexe?*

Les bénéficiaires des nouvelles dispositions seraient essentiellement les délégués des employeurs et des travailleurs à la Conférence internationale du Travail et leurs conseillers techniques, tels que visés à l'article 3 de la Constitution. Si l'on en juge par le nombre de délégués et de conseillers inscrits aux cinq dernières sessions de la Conférence, et sachant que les Etats Membres ne seraient tenus d'appliquer les nouvelles dispositions qu'à leur propre délégation à la Conférence, l'immunité proposée concernerait environ six personnes par Etat Membre (il faut toutefois tenir compte du fait que la taille des délégations varie beaucoup selon les pays). Ensuite, les privilèges et immunités s'appliqueraient aux membres employeurs et travailleurs titulaires (28 personnes) et adjoints (38 personnes) du Conseil d'administration, ainsi qu'à leurs suppléants, ce qui ne représente pas plus de deux personnes par Etat Membre, voire moins dans la plupart des cas. S'agissant enfin des réunions régionales qui, à l'instar de la Conférence, se composent également de délégations nationales tripartites, les nouvelles dispositions concerneraient en moyenne entre trois et quatre personnes par Etat Membre.

2. *En quoi consiste la protection supplémentaire proposée?*

L'annexe révisée part du principe que les représentants des employeurs et des travailleurs concernés devraient bénéficier des immunités suivantes:

- a) l'immunité de juridiction en ce qui concerne les paroles, les écrits et les actes accomplis par eux en leur qualité officielle;
- b) l'immunité d'arrestation ou de détention dans l'exercice de leurs fonctions à la réunion concernée et pendant la durée de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion;
- c) l'exemption de toute restriction de leur liberté de circulation dans le cadre de leur participation à la réunion en question.

Les représentants des employeurs et des travailleurs concernés bénéficieront de cette protection uniquement vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants. Dans tous les autres cas, faisant intervenir les autorités d'Etats autres que celui dont ils sont ressortissants, les représentants des employeurs et des travailleurs bénéficient pleinement de la protection prévue par la section 13 a) de l'article V ainsi que par le paragraphe 1 de l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (Convention de 1947). La finalité des nouvelles dispositions étant par conséquent de compléter la protection existante, leur objet et leur libellé sont calqués aussi étroitement que possible sur ceux des dispositions en vigueur.

2.1. *Quel est le champ d'application de l'immunité de juridiction?*

L'immunité de juridiction proposée protégera la liberté de parole des représentants concernés. Elle offrira une protection contre les poursuites judiciaires ou toute autre forme d'action en justice pour les opinions exprimées (oralement ou par écrit), les actes accomplis et les votes émis par les délégués non gouvernementaux à la Conférence ou aux réunions régionales et les membres du Conseil d'administration dans l'exercice de leurs fonctions.

Elle s'appliquera, par exemple, aux déclarations et aux discours, aux rapports écrits, à des initiatives comme le dépôt de plaintes, et aux votes émis.

Elle ne devrait toutefois pas s'étendre aux déclarations faites à titre privé ni aux actes n'ayant pas de rapport direct avec les fonctions exercées en qualité de représentant des employeurs ou des travailleurs. Ainsi, un délégué des travailleurs ou des employeurs à la Conférence ou à une réunion régionale qui serait accusé par les autorités de son pays d'avoir déposé une plainte au titre de l'article 26 ne pourrait pas être poursuivi.

Dans quel lieu les propos et les actes sont-ils couverts par l'immunité de juridiction?

L'immunité proposée se limite aux déclarations faites et aux actes accomplis sur les lieux mêmes où se déroulent les sessions de la Conférence ou du Conseil d'administration, ou les réunions régionales (par exemple, au Palais des Nations, au siège de l'OIT ou dans le centre de conférences accueillant une réunion régionale). Elle couvre les paroles et les votes consignés pendant les réunions plénières, les réunions de groupes, les réunions de commissions ou d'organes subsidiaires tels que les groupes de travail, et dans tous les lieux de travail officiels utilisés pour les besoins de la Conférence, du Conseil d'administration ou d'une réunion régionale.

Sont en revanche exclues les déclarations faites à la presse ou sur les réseaux sociaux, à la télévision ou à la radio dans le cadre de débats, d'interviews ou de réunions politiques, ou par écrit, à l'occasion des réunions ou sessions susmentionnées, même si ces déclarations sont pratiquement identiques aux propos tenus ou aux points de vue exprimés dans le cadre des réunions de l'OIT. Ainsi, un membre travailleur ou employeur du Conseil d'administration ne pourrait pas invoquer l'immunité de juridiction s'il était poursuivi dans son propre pays pour avoir donné une interview à la télévision suisse alors qu'il se trouvait à Genève pour la session de mars du Conseil d'administration, interview au cours de laquelle il aurait critiqué les réformes entreprises par son gouvernement et appelé à un embargo international contre celui-ci. Ce même membre du Conseil d'administration serait en revanche protégé s'il tenait les mêmes propos dans les locaux de l'OIT pendant une session du Conseil d'administration ou dans le cadre d'une autre réunion officielle. Dans le même ordre d'idées, le membre du Conseil d'administration ne jouirait pas de l'immunité proposée s'il devait publier dans des journaux du pays dont il est ressortissant un article reproduisant le discours prononcé au Conseil d'administration. En revanche, il ne pourrait pas être poursuivi si le discours en question était publié, ou rapporté d'une autre manière, par un tiers.

Quelle est la durée de l'immunité de juridiction?

L'immunité proposée s'oppose à toute action judiciaire motivée par des opinions exprimées ou des votes émis par les personnes concernées pendant l'exercice de leurs fonctions de délégué ou de conseiller technique à la Conférence, de membre du Conseil d'administration ou de délégué ou de conseiller technique à une réunion régionale. Elle continue néanmoins de s'appliquer à ces actes même après que les fonctions en question ont pris fin. Par exemple, un membre employeur du Conseil d'administration qui aurait prononcé un discours pendant une séance de la session de novembre 2017 ne pourrait pas faire l'objet d'une action en justice dont les motifs seraient liés à ce discours, même si l'action en question était engagée cinq ou dix ans plus tard, soit bien après l'expiration du mandat de ce membre du Conseil d'administration.

2.2. Quel est le champ d'application de l'immunité d'arrestation ou de détention?

L'immunité proposée protège les délégués des employeurs et des travailleurs et les membres du Conseil d'administration contre l'arrestation ou la détention pendant l'exercice

de leurs fonctions à une session de la Conférence, d'une réunion régionale ou du Conseil d'administration, ou pendant la durée de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion.

L'immunité proposée est effectivement d'une portée très étroite dans la mesure où elle n'est opposable qu'aux seules autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont ou ont été les représentants: elle a pour effet d'empêcher que des représentants des employeurs et des travailleurs ne soient arrêtés ou détenus lorsqu'ils quittent leur pays pour assister à l'une des réunions de l'OIT concernées ou lorsqu'ils y reviennent. Pendant la réunion, la protection supplémentaire ne concerne concrètement que les ressortissants et les représentants du pays qui accueille la réunion (normalement la Suisse pour la Conférence et le Conseil d'administration). Qui plus est, les représentants pris en flagrant délit ne bénéficient plus de cette immunité. Ainsi, un délégué des employeurs ou des travailleurs qui, suite à des actes de violence commis en état d'ébriété, serait placé en détention par les autorités de l'aéroport où il est censé prendre son vol pour se rendre à la Conférence ne serait pas protégé par l'annexe révisée à la Convention de 1947, telle qu'elle est proposée.

Quelle est la durée de l'immunité de d'arrestation ou de détention?

Le représentant ne bénéficie de cette immunité que pendant la période comprise entre le moment de son départ à la réunion de la Conférence, du Conseil d'administration ou à la réunion régionale et celui de son retour. Pendant cet intervalle, toute procédure civile ou pénale peut néanmoins suivre son cours dans la mesure où elle n'empêche pas le représentant d'assister à la réunion. L'immunité peut prendre fin prématurément si le représentant est pris en flagrant délit de commission d'une infraction susceptible de justifier son arrestation ou sa détention.

2.3. *Quelle est la portée de l'exemption de toute restriction à la liberté de circulation?*

Cette immunité couvre toute restriction à la libre circulation de moindre gravité que l'arrestation ou la détention (couverte dans la clause précédente de l'annexe I). Elle concerne par exemple les restrictions susceptibles d'empêcher l'intéressé de disposer d'un passeport valide pour se rendre au lieu de la réunion. L'objectif n'est évidemment pas d'autoriser les représentants des employeurs et des travailleurs à se rendre à une réunion sans passeport valide, mais de les exempter de toute restriction d'ordre administratif empêchant la délivrance en temps voulu d'un passeport valide, ou de toute mesure impliquant la confiscation du passeport.

L'exemption couvre-t-elle les restrictions judiciaires et administratives à la libre circulation?

Oui. Un exemple important à cet égard est le cas d'une interdiction de quitter le pays pendant qu'une procédure civile ou pénale est en cours, interdiction qui peut ou non faire suite au rejet d'une demande d'autorisation de quitter le pays. Les représentants des employeurs et des travailleurs doivent être exemptés d'une telle interdiction si celle-ci doit avoir pour effet de les empêcher d'assister à la Conférence, au Conseil d'administration ou à une réunion régionale.

Etant donné que les restrictions judiciaires semblent aussi pertinentes que les restrictions administratives en ce qui concerne la protection de la liberté de circulation des représentants des employeurs et des travailleurs, le paragraphe *1bis i) c)* de l'annexe I révisée a été légèrement modifié (le membre de phrase «administrative, ou autre,» a été supprimé) afin d'éviter toute interprétation inappropriée, du fait notamment qu'une disposition similaire, quoique s'inscrivant dans un contexte réglementaire différent, figure dans le protocole n° 7 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Quelle est la durée de l'exemption de toute restriction à la libre circulation?

Compte tenu de sa portée, cette immunité entre en vigueur dès le moment où une personne désignée pour représenter les employeurs ou les travailleurs à une session de la Conférence, du Conseil d'administration ou à une réunion régionale commence à préparer son voyage pour se rendre à ladite réunion, et prend fin à son retour.

3. Pourquoi la protection supplémentaire proposée est-elle nécessaire?

Les immunités proposées visent à renforcer la protection dont bénéficient actuellement les délégations tripartites à la Conférence et aux réunions régionales et les membres tripartites du Conseil d'administration, ainsi que la liberté d'expression et l'indépendance des délégués ou des membres non gouvernementaux de ces principaux organes de gouvernance de l'OIT, sans lesquelles il n'y aurait pas de dialogue social ni de tripartisme dignes de ce nom.

Ces immunités combleront le déficit de protection que la Convention de 1947 et son annexe I continuent de présenter pour les délégués employeurs et travailleurs à la Conférence et aux réunions régionales ainsi que les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration en conséquence de la section 17 de l'article V de ladite convention, où il est prévu que les dispositions relatives aux privilèges et immunités ne sont pas opposables aux autorités de l'Etat dont la personne concernée est ressortissante ou dont elle est ou a été le représentant. Si l'on considère que l'indépendance des représentants des employeurs et des travailleurs vis-à-vis des gouvernements, y compris le leur, est une condition essentielle au bon fonctionnement des réunions tripartites de l'OIT, il n'y a pas de raison de leur appliquer cette exception.

Depuis la création de l'OIT jusqu'à nos jours, il s'est produit des situations qui justifieraient l'application des privilèges et immunités proposés. Ainsi, il est arrivé que des délégués de Membres du Conseil d'administration soient placés en détention pour des déclarations faites lors de réunions de l'OIT ou pour d'autres raisons. Des cas de non-délivrance ou de confiscation de passeports ayant empêché des délégués employeurs et travailleurs de participer aux réunions ont également été signalés depuis 1925 jusqu'à récemment. Ces dernières années, des représentants ont aussi été frappés d'une interdiction de quitter le territoire national, mais seuls certains de ces cas concernant des délégués à la Conférence internationale du Travail ont pu être résolus par la Commission de vérification des pouvoirs, qui est compétente à cet égard. On trouvera des exemples de cas antérieurs dans le document GB.325/LILS/1.

En renforçant les privilèges et immunités des délégués employeurs et travailleurs à la Conférence/aux réunions régionales et des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration, l'OIT accroît et garantit l'indépendance, la transparence et la stabilité des principaux organes délibérants et exécutifs de l'Organisation. Les immunités proposées visent principalement à protéger l'organe auquel appartiennent ces délégués et représentants en sauvegardant l'autonomie et l'intégrité de leur rôle statutaire et de leurs fonctions vis-à-vis de l'OIT.

4. Les délégués employeurs et travailleurs et les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration ne bénéficient-ils pas d'une autre protection?

La Convention de 1947 expose les délégués employeurs et travailleurs concernés à un «déficit de protection» uniquement vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ou ont été les représentants. Ces délégués bénéficient toutefois d'une protection partielle qui peut être assurée de différentes manières. Premièrement, la participation aux réunions organisées par

l'OIT étant considérée comme un droit syndical fondamental, ils peuvent saisir le Comité de la liberté syndicale. Cependant, dans la mesure où une plainte ne peut être traitée qu'un certain temps après les faits (en moyenne neuf mois ou plus selon l'urgence et la charge de travail), cette procédure ne facilite pas un règlement immédiat. Deuxièmement, la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence est compétente pour examiner «toute plainte concernant un acte ou une omission de la part d'un gouvernement en raison desquels un délégué ou un conseiller technique accrédité a été empêché de participer à la Conférence». Très récemment, ladite commission a contribué à résoudre le cas d'un délégué travailleur qui avait été empêché de quitter son pays. Toutefois, cette procédure est sans utilité dans les situations qu'il est préférable de traiter avant la Conférence et rien de tel n'existe pour les membres du Conseil d'administration et pour les délégués aux réunions régionales.

Les privilèges et immunités ont l'avantage d'offrir une protection qui est la même pour l'ensemble des délégués à la Conférence, des membres du Conseil d'administration et des délégués aux réunions régionales et que le Bureau peut faire valoir au nom de l'Organisation par la voie diplomatique (c'est-à-dire généralement par l'intermédiaire des missions permanentes des Etats Membres à Genève) dès que des difficultés surgissent.

Dans de nombreux pays, les délégués employeurs et travailleurs et les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration sont protégés de manière satisfaisante par la législation nationale qui garantit la liberté d'expression et la liberté d'association. Cela étant, les obligations internationales complémentaires qui découleraient de l'annexe I révisée à la Convention de 1947, telle que proposée, serviraient précisément à régler les situations dans lesquelles les systèmes juridiques nationaux n'apportent pas la protection nécessaire. Même lorsque les systèmes nationaux appliquent les normes internationales, ces normes ne tiennent généralement pas compte de la situation particulière des représentants des employeurs et des travailleurs aux réunions de l'OIT.

5. *En quoi les immunités proposées sont-elles comparables à l'immunité parlementaire?*

Il est logique de mettre en parallèle les immunités proposées et l'immunité parlementaire, puisque celle-ci constitue la forme de protection la plus souvent accordée par un Etat à certains de ses ressortissants. Un autre point de comparaison tient au fait que, dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de protéger l'indépendance et l'intégrité d'organes de gouvernance suprêmes à travers en garantissant l'immunité de leurs membres. Néanmoins, même si la Conférence internationale du travail est parfois décrite comme le «Parlement mondial du travail», les immunités proposées diffèrent de l'immunité parlementaire à certains égards.

La protection offerte aux membres du Parlement pour les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle est un principe reconnu dans la plupart des démocraties du monde. Cette forme d'immunité est qualifiée de «privilège parlementaire», «irresponsabilité parlementaire» ou «liberté de parole». Dans la grande majorité des pays, les parlementaires jouissent d'une immunité absolue pour les opinions qu'ils expriment et les votes qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires et ce principe est garanti par les constitutions nationales. Cette protection s'applique à partir du moment de leur élection, ou de leur prestation de serment, et ne prend pas fin à l'expiration de leur mandat ni avec la dissolution du Parlement, mais reste en vigueur et continue de couvrir les actes qu'ils ont accomplis durant l'exercice de leur mandat, même après la fin de celui-ci.

L'immunité de juridiction qu'il est proposé d'accorder aux délégués employeurs et travailleurs à la Conférence ainsi qu'aux membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration pour garantir leur liberté d'expression reflète ce principe largement admis du privilège parlementaire en ce qu'elle offre aux personnes concernées une protection limitée aux propos tenus et aux actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles

à l'OIT. Si le privilège parlementaire repose sur la nécessité de préserver les principes de la démocratie représentative et de la séparation des pouvoirs, l'immunité qu'il est proposé de reconnaître aux délégués non gouvernementaux à la Conférence et aux membres non gouvernementaux du Conseil d'administration a pour but, quant à elle, de défendre l'intégrité et l'autonomie de la structure tripartite de l'Organisation en protégeant les représentants des employeurs et des travailleurs contre toute forme de pression ou d'ingérence indue.

L'immunité d'arrestation et de détention proposée est comparable à l'immunité parlementaire au sens strict (appelée «inviolabilité parlementaire») qui garantit aux parlementaires une protection juridique spéciale – généralement au moins contre l'arrestation, la détention et les poursuites, mais parfois de manière plus générale contre les poursuites civiles ou pénales. La portée de cette immunité accordée aux parlementaires varie considérablement d'un Etat membre à l'autre. Elle est cependant toujours temporaire et ne s'applique que pendant la durée du mandat parlementaire. En outre, elle peut être levée et ne s'applique pas en cas de flagrant délit.

A la différence de l'immunité parlementaire, les immunités accordées dans l'annexe I révisée de la Convention de 1947 sont limitées en ce qui concerne leur portée et leur durée. Les représentants concernés ne jouissent que de l'immunité d'arrestation et de détention et de l'exemption d'autres restrictions de leur liberté de mouvement, mais des procédures civiles ou pénales peuvent être engagées à leur égard. En outre, alors que l'immunité parlementaire s'applique souvent pendant toute la durée du mandat des parlementaires, les immunités qu'il est proposé d'accorder aux représentants des employeurs et des travailleurs ne s'appliquent que pendant les réunions et la durée du voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion, y compris dans le cas des membres du Conseil d'administration, même s'ils sont élus pour un mandat de trois ans.

6. *Comment l'immunité proposée serait-elle levée et qui prendrait cette décision?*

C'est à la Conférence internationale du Travail ou au Conseil d'administration, selon le cas, qu'il appartiendrait de décider de la levée de l'immunité, mais, pour prendre cette décision, ces organes appliqueraient les mêmes règles que celles qu'appliquent actuellement les Etats Membres lorsqu'ils doivent prendre une telle décision en vertu de la section 16 de la Convention de 1947. Le projet d'annexe I révisée reproduit textuellement le libellé de la section 16, sans aucun ajout ni retranchement. On trouvera dans le document GB.332/LILS/1, annexe II, des informations concernant les éléments possibles d'une procédure de levée de l'immunité.

7. *Lorsqu'ils ratifieront l'annexe I révisée, les Membres devront-ils prendre des mesures d'application?*

L'application des dispositions de l'annexe I révisée nécessitera certaines mesures, législatives ou autres, selon le système, les procédures et les pratiques juridiques du pays qui les ratifie. On peut supposer que, dans la plupart des pays, il faudra un instrument juridique tel qu'une loi, une ordonnance ou un acte réglementaire pour que les immunités proposées puissent effectivement s'appliquer dans l'ordre juridique interne.

8. *Pourquoi faut-il modifier l'annexe I de la Convention de 1947?*

Conformément à une résolution adoptée par la Conférence en 1970, l'article 40 de la Constitution de l'OIT devrait être appliqué de manière à protéger pleinement la liberté de parole des délégués à la Conférence et des membres du Conseil d'administration lorsqu'ils

s'expriment sur des questions concernant l'OIT. Or, en vertu de la section 17 de la Convention de 1947, les privilèges et immunités qui leur sont accordés par ladite convention ne sont pas opposables aux autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants ou dont ils sont les représentants. Comme il ne semble pas possible de protéger véritablement la liberté de parole des délégués à la Conférence/aux réunions régionales et des membres du Conseil d'administration dès lors que cette liberté peut ne pas être respectée dans leur propre pays, il est indispensable de modifier la Convention de 1947 de manière à tenir compte de l'interprétation que la Conférence a donnée de l'article 40. Pour cela, il faut modifier l'annexe I de la Convention de 1947, qui est l'instrument grâce auquel l'OIT peut adapter cette convention à ses propres besoins.

9. *Quelle est la procédure à suivre pour modifier l'annexe I?*

Si elle est approuvée par le Conseil d'administration, la proposition d'amendement de l'annexe I sera transmise à la Conférence sous la forme d'un projet de résolution soumis pour examen et adoption éventuelle (voir annexe). Ensuite, sous réserve de son adoption par la Conférence, le texte révisé de l'annexe sera transmis par le Bureau au Secrétaire général des Nations Unies et il aura force obligatoire pour les Etats Membres qui adresseront une notification d'acceptation au Secrétaire général, conformément aux sections 38 et 47, paragraphe 1, de la Convention de 1947.

10. *L'OIT a-t-elle déjà adopté d'autres amendements à l'annexe I de la Convention de 1947?*

Non, ce serait la première fois que l'OIT adopterait une annexe révisée. Toutefois, d'autres institutions spécialisées comme l'Organisation mondiale de la Santé, l'Organisation maritime internationale et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ont modifié à plusieurs reprises leurs annexes respectives afin d'étendre à certaines catégories de personnes les privilèges et immunités prévus par la convention.

11. *Un Etat Membre qui ratifierait la Convention de 1947 après l'adoption de l'annexe révisée serait-il automatiquement lié par cette annexe?*

Non, selon la pratique de l'ONU en sa qualité de dépositaire de la convention, un Etat membre peut toujours choisir de n'être lié que par la version originale de l'annexe I publiée en 1948 en faisant la déclaration correspondante.

Annexe III

Éléments possibles d'une procédure de levée de l'immunité

Règles générales

1. La procédure applicable à l'examen des demandes de levée de l'immunité présentées par les Etats Membres concernant les délégués employeurs et travailleurs à la Conférence et les membres du Conseil d'administration qui sont leurs ressortissants est régie par un ensemble de règles de procédure claires, qui seraient publiées en tant que nouvelle annexe du Recueil de règles applicables au Conseil d'administration, sur la base des grands principes suivants:
 - i) le droit des délégués non gouvernementaux à la Conférence et des membres du Conseil d'administration de s'exprimer librement revêt une importance primordiale aux fins de l'application de l'article 40 de la Constitution de l'OIT;
 - ii) toute demande de levée d'immunité dont il existe des raisons fondées de croire qu'elle n'a été présentée qu'au motif d'empêcher le délégué ou le membre concerné de s'acquitter de ses fonctions ou de ses responsabilités en relation avec l'OIT est rejetée;
 - iii) l'impartialité et la rapidité de la procédure sont assurées à tout moment;
 - iv) toute demande de levée d'immunité doit être dûment étayée;
 - v) aucune mesure ne peut être prise contre la personne dont la levée de l'immunité a été demandée tant que la demande en question est à l'examen devant un organe compétent de l'OIT;
 - vi) la décision de l'Organisation est clairement motivée.

Base juridique

2. La possibilité pour les Etats Membres de déposer officiellement une demande de levée de l'immunité accordée aux délégués non gouvernementaux à la Conférence ou à ses réunions régionales ou aux membres du Conseil d'administration qui sont leurs ressortissants est expressément prévue dans l'annexe I révisée de la Convention de 1947.

Dépôt d'une demande

3. L'initiative de demander officiellement la levée de l'immunité de juridiction d'un délégué employeur ou travailleur à la Conférence ou à ses réunions régionales ou d'un membre employeur ou travailleur du Conseil d'administration doit être prise par le gouvernement de l'Etat dont l'intéressé est ressortissant ou dont il est ou a été le représentant. La demande peut émaner du tribunal national devant lequel l'immunité de juridiction est invoquée ou faire l'objet d'une communication diplomatique du Bureau faisant valoir l'immunité au nom du délégué à la Conférence ou aux réunions régionales ou du membre du Conseil d'administration concerné. Une demande de levée d'immunité dûment motivée doit être envoyée au Directeur général par les voies diplomatiques ordinaires, lequel la soumettra à l'organe compétent pour examen et décision.

Procédure

4. A l'exception des demandes de levées de l'immunité de délégués à la Conférence reçues pendant que la Conférence est en cours et dont la Conférence est responsable, toutes les demandes seront soumises et examinées par le Conseil d'administration (à savoir, les demandes concernant des membres du Conseil d'administration, des délégués aux réunions régionales ou à la Conférence lorsque celle-ci ne siège pas). On pourrait envisager la

possibilité que le Conseil d'administration délègue certaines fonctions à son bureau, en vue d'accélérer la procédure, notamment pour les demandes urgentes reçues entre les sessions.

5. Lorsqu'il reçoit une demande de levée d'immunité du gouvernement d'un Etat Membre, le Directeur général s'emploie à recueillir, dans toute la mesure nécessaire et possible, les informations pertinentes, y compris des preuves documentaires et autres, auprès du gouvernement, de l'intéressé et du secrétariat du groupe intéressé. Le Directeur général fera établir et présentera en temps voulu un rapport contenant tous les renseignements de caractère général qui serviront de base aux délibérations du Conseil d'administration ou de la Conférence, selon le cas.
6. La procédure varie selon que la demande est présentée au Conseil d'administration ou à la Conférence. Ni l'Etat membre ni le délégué ou membre du Conseil d'administration concerné ne participera à la prise de décisions.
7. Si le Conseil d'administration est saisi d'une demande, le rapport du Directeur général sera d'abord soumis, à titre strictement confidentiel, aux membres du bureau du Conseil d'administration qui feront part au Conseil d'administration de leurs conclusions et recommandations, selon les modalités fixées par le Conseil d'administration. La demande de levée sera examinée à huis clos par la Section institutionnelle et la décision sera prise conformément aux règles et pratiques habituelles applicables au processus décisionnel.
8. Si la demande de levée concerne un délégué à la Conférence et que la Conférence annuelle est en cours de session, la demande est adressée dans un premier temps à la Commission de proposition, qui pourra décider de renvoyer la question à une sous-commission tripartite pour examen préliminaire. Lorsqu'elle reçoit le rapport et les recommandations de la sous-commission tripartite, la Commission de proposition décide s'il y a lieu de renvoyer la question à la Conférence pour décision finale. Selon la pratique habituelle, la Conférence adopte en principe ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité simple. Si la Conférence n'est pas en mesure d'achever l'examen de la demande en temps voulu, elle peut décider de renvoyer la question au Conseil d'administration.
9. Sur la base des faits et des considérations figurant dans le rapport du Directeur général ou dans le rapport de la sous-commission de la Commission de proposition, selon ce qu'il convient, le Conseil d'administration ou la Conférence détermine si:
 - 1) l'Etat Membre concerné a accepté l'annexe I révisée de la Convention de 1947, qui accorde l'immunité aux délégués non gouvernementaux à la Conférence et aux membres des organes directeurs vis-à-vis des autorités de l'Etat dont ils sont ressortissants;
 - 2) la conduite reprochée à l'intéressé relève de la portée matérielle et personnelle de l'immunité conférée par l'annexe I révisée;
 - 3) si l'immunité de juridiction risque d'entraver le cours de la justice et si elle peut être levée sans préjudice des fins auxquelles elle a été octroyée.
10. Si la réponse à ces trois questions est affirmative, il devrait être fait droit à la demande. Si la réponse à l'une des trois questions est négative, la demande doit être rejetée.
11. Le Directeur général communique au gouvernement de l'Etat Membre concerné la décision dûment motivée du Conseil d'administration ou de la Conférence, selon le cas.
12. S'il n'est pas d'accord avec la décision du Conseil d'administration ou de la Conférence, le gouvernement concerné peut se prévaloir de la procédure visée à la section 24 de l'article VII de la Convention de 1947 (abus d'un privilège).