

LES COMMISSIONS D'ENQUETE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

par

Nicolas VALTICOS *

Ancien Sous-directeur général au Bureau international du Travail,
Juge à la Cour européenne des droits de l'homme,
Membre de l'Institut de droit international

Les institutions et organes internationaux ont parfois d'étranges destins. Tantôt ils sont loin de répondre à l'attente de ceux qui les ont conçus. Tantôt, au contraire, ils se développent dans des proportions que leurs auteurs étaient loin de prévoir. Trop ambitieux ou trop timides, les textes initiaux se voient souvent limités ou dépassés par les réalités ou l'évolution de la vie internationale. Souvent créatrice, comme l'avait montré le philosophe, l'évolution peut même brusquement donner vie à des textes qu'on pouvait croire tombés en désuétude, alors qu'ils étaient en avance sur leur époque ou que simplement les circonstances n'en avaient pas favorisé la mise en œuvre. Dans la vie internationale, il y a des naissances tardives, des croissances difficiles aussi bien que des générations spontanées.

Ces réflexions sont notamment inspirées par l'histoire des commissions d'enquête prévues dès 1919 par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et dont les premières, depuis suivies par plusieurs autres, n'ont été établies que plus de quarante ans plus tard. Cette longue période de simple virtualité,

* Cet article exprime les vues personnelles de l'auteur.

suivie d'une soudaine actualisation, puis d'un développement régulier qui n'est d'ailleurs pas allé sans quelques difficultés, mérite qu'on examine le phénomène de plus près.

Il faut tout d'abord rappeler brièvement le cadre dans lequel cette évolution s'est située. L'activité de l'OIT se distingue surtout par trois caractéristiques essentielles : le fait qu'un de ses principaux moyens d'action est l'adoption de conventions internationales, le fait que des procédures précises ont été établies — et fondées, pour l'essentiel, sur des dispositions expresses de la Constitution de l'OIT — pour contrôler l'application de ces conventions (1) et enfin le fait que l'Organisation possède ce qu'on appelle une structure tripartite, c'est-à-dire qu'à côté des gouvernements — et sur un pied d'égalité — des représentants des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs prennent part à ses travaux.

Pour ce qui est du contrôle lui-même, le système établi comporte essentiellement deux types de procédures (pour ne parler ici que de l'application des conventions ratifiées) : l'une est fondée sur l'obligation des Etats (article 22 de la Constitution) de fournir des rapports annuels au sujet des mesures prises pour assurer cette application ; l'autre comporte (articles 26 à 34) l'examen, par des commissions d'enquête, de plaintes déposées par un Etat (2) ou engagées par le Conseil d'administration du BIT, soit d'office, soit à l'initiative d'un délégué (3) (gouvernemental, employeur ou travailleur) à la Conférence internationale du Travail (4). Au sujet de cette dernière, on peut, *grosso modo*, distinguer plusieurs périodes.

(1) Pour le contrôle de l'OIT en général, v. Valticos, *Droit international du travail*, Paris, 2^e éd., 1983, pp. 581-632 et ouvrages cités.

(2) Ces plaintes ne sont pas subordonnées à l'existence, pour l'Etat plaignant, d'un préjudice direct que lui-même ou ses ressortissants auraient subi.

(3) Le premier projet (britannique) de la Constitution de l'OIT en 1919 ne prévoyait pas de possibilité de plainte par des délégués. Cette formule fut introduite sur l'initiative de Vandervelde, l'homme politique belge bien connu, qui estima qu'elle permettrait de respecter « les susceptibilités des gouvernements mieux que si l'un d'eux doit obligatoirement faire figure d'accusé » (v. Zarras, *Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail*, Paris, 1937, p. 266).

(4) Une procédure moins formelle a aussi été prévue par les articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT pour les « réclamations » émanant d'organisations d'employeurs et de travailleurs. Il en sera question plus loin. A ce sujet, il faut préciser que les recours de ce type peuvent, aux termes du règlement concernant les réclamations, être traités comme des plaintes au titre de l'article 26, ce qui s'est produit dans deux cas jusqu'ici.

Première période (1920-1960) : le non-recours à la procédure de plaintes

Pendant les 40 premières années d'existence de l'OIT, c'est la première des procédures prévues, celle fondée sur l'examen des rapports annuels des gouvernements, qui a constitué la base du contrôle de l'application des conventions, alors que la seconde — si l'on excepte une tentative amorcée en 1934, mais qui n'est pas arrivée à son terme (5) — semblait, telle l'épée de Damoclès, devoir rester perpétuellement suspendue sur la tête des Etats défaillants.

On s'est souvent demandé pourquoi cette procédure n'a pendant si longtemps pas été mise en œuvre. On peut penser à plusieurs raisons.

Une première est d'ordre en quelque sorte mécanique. En effet, la procédure fondée sur l'examen des rapports des gouvernements se caractérise par son automatisme et sa périodicité : chaque année, à l'origine, puis à intervalles réguliers, les gouvernements sont tenus de fournir des rapports et ceux-ci sont examinés par les organes de contrôle établis à cet effet. Par contre, la procédure de plaintes appelle par définition une initiative de la part de plaignants qui ne se satisferaient pas de ce type de contrôle.

Or, pendant longtemps, les intéressés (généralement des organisations de travailleurs) avaient paru estimer que la simplicité, la souplesse et une certaine discrétion de la procédure fondée sur l'examen des rapports étaient préférables au caractère plus lourd, plus formel et d'apparence plus agressif de la procédure de plaintes. Il avait semblé, non sans raison, que l'aspect administratif et courant de la première était plus acceptable aux gouvernements visés que le caractère quasi judiciaire et exceptionnel de la seconde.

(5) En 1934, la procédure fut invoquée par le délégué travailleur de l'Inde au sujet de l'application de la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, aux chemins de fer, mais le gouvernement indien s'engagea à remédier au problème à bref délai et il ne fut pas jugé utile de constituer une commission d'enquête (v. *Bulletin officiel (BO)* du BIT, vol. XX, 1935, p. 16. V. aussi Zarras, *op. cit.*, pp. 276-278.

Le souci d'une formule acceptable et le désir de ne pas rompre les ponts avaient donc joué en faveur de la procédure fondée sur l'examen des rapports.

Il en avait été d'autant plus ainsi que les améliorations et développements successifs de cette procédure ont, dans la plupart des cas, paru répondre aux besoins essentiels du contrôle et rendre superflu le recours à des voies plus formelles. On peut signaler en ce sens le fait que les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, qui doivent recevoir copie des rapports de leurs gouvernements, se sont vu accorder la possibilité de présenter des observations concernant l'application des conventions ratifiées par leur pays et que ces observations sont examinées par les organes de contrôle, remplissant ainsi, sur un mode mineur, la fonction originellement dévolue aux plaintes. De plus, pratiquement tout délégué à la Conférence internationale du Travail peut participer à la discussion qui y a lieu chaque année au sujet de l'application des conventions.

Dans quelques cas, en outre, l'utilisation de la procédure des « réclamations » prévues par les articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT avait complété la méthode de l'examen des rapports, bien que, pendant cette période de 40 ans, la formule des réclamations n'ait été utilisée que dans un nombre limité de cas, qui s'est toutefois sensiblement accru à une date plus récente (6).

Par ailleurs, l'introduction, en 1950, de la procédure de sauvegarde de la liberté syndicale (7) a permis d'orienter dans cette nouvelle voie de nombreux cas qui, du fait de leur importance, auraient pu faire l'objet de plaintes au titre de l'article 26.

En plus, cependant, de ces diverses explications, des raisons politiques plus générales sont certainement aussi à l'origine du fait que l'on n'ait pas eu recours à la procédure de plaintes pendant une aussi longue période.

(6) Au cours de ces 40 premières années, il n'y eut que huit réclamations, alors qu'à partir de 1965 il en fut présenté vingt-quatre, dont dix-huit de 1981 au début de 1987.

(7) V. sur cette procédure W. Jenks, *The International Protection of Trade Union Freedom*, Londres, 1957 ; Valticos, *op. cit.*, pp. 613-623 (et ouvrages cités) ; du même, « La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux », *Annuaire français de droit international (Ann.)*, 1967, pp. 445-468 ; et « Les méthodes de protection internationale de la liberté syndicale », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international (RCADI)*, 1975-I, pp. 77-138.

Déjà plusieurs auteurs qui se référaient à la procédure de plaintes pendant la première période d'existence de l'OIT les considéraient avec quelque scepticisme (8). Il est vrai qu'aux termes des articles 32 et 33 du texte initial de la Constitution de l'OIT, la commission d'enquête pouvait indiquer les sanctions d'ordre économique contre le gouvernement mis en cause qu'elle jugerait convenables et, en cas de recours, la Cour permanente de Justice internationale devait, le cas échéant, indiquer aussi les sanctions économiques dont l'application lui paraîtraient justifiée (9). Même ainsi, cependant, ce pessimisme paraissait à d'autres hâtif et mal fondé et il semblait que, si les dispositions sur la procédure de plaintes ne pouvaient être d'une application courante, elles trouvaient leur justification tant en théorie que dans les faits (10).

De toute manière, on peut penser que le caractère inamical qu'aurait présenté une telle procédure contentieuse, surtout, mais pas exclusivement, si elle était déclenchée par un gouvernement contre un autre, a certainement dû décourager d'éventuelles vellétés de la mettre en œuvre.

Que ce soit pour une raison ou une autre, la procédure de plaintes semblait, au fil des ans, avoir été perdue de vue, ou mise à l'écart, à part quelques rappels occasionnels et sans grande conviction. D'une manière générale, on ne pensait plus qu'elle pourrait être effectivement utilisée un jour.

(8) V. Zarras, *op. cit.*, pp. 324 et s., et Van Zanten, *L'influence de la Partie XIII du Traité de Versailles sur le développement du droit international public et sur le droit interne des Etats*, Leyde, 1927, p. 72.

(9) La référence à des sanctions économiques a été supprimée du texte de la Constitution de l'OIT lors des aménagements apportés à celle-ci en 1946. (V. à cet égard Jenks, *The Prospects of International Adjudication*, Londres et New York, 1965, pp. 696-697). Le texte actuel prévoit simplement, comme on le verra plus loin, que le Conseil d'administration du BIT peut, lorsque l'Etat concerné ne se conforme pas aux recommandations de la commission d'enquête ou de la Cour internationale de Justice, recommander à la Conférence internationale du Travail « telle mesure qui lui apparaîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations ».

(10) V. Jean Morellet (alors chef du Service juridique du BIT), « Un type original de traités : les conventions internationales du travail », *Revue critique de droit international*, 1938, n° 1, p. 18.

1961 : les premières commissions d'enquête

Les raisons mêmes qui avaient sans doute fait renoncer à la procédure de plaintes furent finalement, en partie du moins, à l'origine de sa mise en œuvre, à partir de 1961.

Tout d'abord, le développement de la procédure d'examen des rapports fut si considérable que les organes de ce type de contrôle (commission d'experts et commission de la Conférence) faillirent être débordés par l'accroissement du nombre des rapports à examiner et que diverses mesures de simplification durent être introduites à plusieurs reprises (11). Il en résulta que le temps consacré à l'examen des questions dans le cadre de cette procédure devint plus limité.

Ce furent cependant surtout les tensions croissantes qu'a connu un monde éclaté, les oppositions idéologiques à propos de certaines valeurs ou, autour des années soixante, au sujet de la décolonisation qui incitèrent certains gouvernements ou mouvements de travailleurs à recourir, pour traiter de certains cas considérés comme graves, à une procédure sortant de l'ordinaire et susceptible d'avoir le plus grand retentissement. L'heure des plaintes formelles et des commissions d'enquête était brusquement venue. Cette évolution s'expliquait plus spécialement par diverses raisons.

En premier lieu, elle provenait de la matière même dont il s'agissait. Alors que les premiers sujets traités par l'OIT concernaient principalement les conditions matérielles de travail, sujet important, certes, mais qui pouvait être traité selon la procédure courante, des conventions plus récentes ont porté sur des droits fondamentaux, tels que la liberté syndicale, l'abolition du travail forcé et la discrimination, matières dont l'inobservation provoquait des réactions vives et pouvait amener à mettre en œuvre les procédures les plus importantes. Il en était ainsi d'autant plus que de telles questions étaient souvent liées à une inobservation plus générale des libertés civiques, à des problèmes de décolonisation, de violation des principes de l'Etat de droit, d'atteintes à la liberté de la personne, etc.

(11) V. Valticos, *Droit international du travail préc.*, pp. 571-589-591.

Par ailleurs, les tensions existant parfois entre Etats ou entre des organisations syndicales et certains Etats ont eu dans quelques cas pour conséquence d'écarter l'élément de retenue qui avait jusque-là fait renoncer à l'utilisation de la procédure de plaintes.

Quoi qu'il en soit, une fois les premières plaintes au titre de l'article 26 déposées et traitées avec succès, la procédure prévue par cette disposition se trouva démythifiée — on n'ira pas jusqu'à dire banalisée — et elle fut invoquée avec une certaine régularité, parfois même dans des cas ne présentant pas de gravité particulière.

1961-1987 : les plaintes soumises à des commissions d'enquête

C'est donc à partir de 1961 que des plaintes au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT commencèrent à être déposées auprès de l'OIT (12). Pendant les 25 ans qui suivirent, soit jusqu'à la fin de 1986, un total de 14 plaintes de ce type furent présentées (12 bis) et sept d'entre elles furent renvoyées par le Conseil d'administration à des commissions d'enquête, conformément à l'article en questions. Quant aux autres, certaines furent traitées selon la procédure spéciale en matière de liberté syndicale, une fut aussitôt réglée de manière satisfaisante, d'autres ont donné lieu à des « contacts directs » et à l'octroi d'une assistance directe aux pays concernés et une fait actuellement l'objet de négociations entre les gouvernements intéressés sous les auspices du BIT.

Pour ce qui est des sept plaintes soumises à des commissions d'enquête, il s'agissait des questions suivante :

(12) Ces plaintes intéressèrent à diverses reprises les auteurs. V. ainsi Golsong, « Implementation of International Protection of Human Rights », *RCADI*, 1963-III, pp. 40-48 ; Daniel Vignes, « Procédures internationales d'enquête », *Ann.* 1963, pp. 438-459 ; V. Coussirat-Coustère, « Certains aspects du contrôle au sein de l'OIT (à propos du rapport sur la liberté syndicale en Grèce) », *Ann.* 1970, pp. 590-595 ; T. Bensalah, *L'enquête internationale dans le règlement des conflits*, préface de Suzanne Bastid, Paris, 1978, pp. 188 et s. ; Aleth Manin, « Quelques réflexions sur la fonction de contrôle de l'OIT (à propos du rapport sur la liberté syndicale en Pologne) », *Ann.* 1984, pp. 672-691. Voir aussi F. Wolf, « Aspects judiciaires de la protection internationale des droits de l'homme par l'OIT », *Revue des droits de l'homme*, vol. IV-4, 1971, pp. 802-815.

(12 bis) En juin 1987, une quinzième plainte fut soumise par divers délégués employeurs à la Conférence internationale du Travail au sujet de l'observation de certaines conventions par le Nicaragua.

Le premier cas concernait une plainte présentée en 1961 par le gouvernement du Ghana au sujet de l'observation par le Portugal de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, dans ce qui était alors ses territoires de l'Angola et du Mozambique.

Quelques mois plus tard, ce fut le Portugal qui déposa à son tour une plainte au sujet de l'observation par le Libéria de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

Le troisième cas fut celui d'une plainte, soumise en 1968 par divers délégués travailleurs à la Conférence internationale du Travail au sujet de l'application, par la Grèce, des conventions n° 87 et 98 sur la liberté syndicale, de 1948 et 1949.

Une quatrième commission d'enquête (qui faisait aussi fonction de commission d'investigation et de conciliation dans le cadre de la procédure de sauvegarde de la liberté syndicale (13)) fut instituée en 1974 à la suite d'une résolution de la Conférence internationale du Travail et fut chargée d'examiner la question de l'application par le Chili de la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, et de la convention (n° 111) sur la discrimination (emploi et profession), 1958.

En 1981, la cinquième commission d'enquête fut établie à la suite de plaintes présentées par des délégués travailleurs à la Conférence internationale du Travail et dirigées contre la République dominicaine, d'une part, et Haïti, d'autre part, au sujet de l'application d'un certain nombre de conventions relatives au travail forcé et à la liberté syndicale.

C'est en 1983 qu'après un long examen par le Comité de la liberté syndicale le Conseil d'administration du BIT décida de constituer la sixième commission d'enquête chargée d'examiner une plainte présentée par deux délégués travailleurs (dont M. Blondel, délégué travailleur de la France) à la Conférence au sujet de l'application par la Pologne des conventions sur la liberté syndicale.

Une septième commission, établie en 1985 à la suite d'une « réclamation » initiale d'une organisation internationale de travailleurs, puis d'une décision du Conseil d'administration, a été

(13) V. Valticos, « Un double type d'enquête au Chili », *Ann.* 1975, pp. 483-502.

chargée d'examiner la question de l'application par la République fédérale d'Allemagne de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

On trouvera dans les publications du BIT (en règle générale le *Bulletin officiel*) les rapports détaillés de ces commissions.

PRINCIPAUX ASPECTS DU FONCTIONNEMENT DES DIVERSES COMMISSIONS

Dès que les premières commissions ont été constituées, en 1961 et 1962, les grands traits et les principes essentiels de la procédure d'enquête ont été établis, grâce à l'ampleur de la vision et au sens de l'équilibre des personnalités qui constituèrent ces commissions (14) et de Wilfred Jenks (15) qui en fut le conseiller. Ces principes ont, depuis, inspiré *mutatis mutandis* le fonctionnement des diverses commissions qui ont suivi. On en exposera ci-dessous l'essentiel.

La composition des commissions d'enquête

À la création de l'OIT, en 1919, il avait été prévu que chacun des Etats désignerait trois personnes compétentes en matière industrielle, dont deux représenteraient respectivement les patrons et les travailleurs et la troisième serait indépendante. Sur la base de ces désignations, le Conseil d'administration du BIT (qui pou-

(14) Ainsi la première commission d'enquête a été présidée par l'ambassadeur Paul Ruegger (ancien président du CICR et du Comité de l'OIT sur le travail forcé) et comprenait aussi les présidents Armand-Ugon et Isaac Forster (présidents de la Cour suprême de leurs pays respectifs, l'Uruguay et le Sénégal, et ancien ou futur juge à la Cour internationale de Justice).

(15) Wilfred Jenks, à l'époque sous-directeur général du BIT, avait été désigné comme représentant du directeur général auprès des premières commissions d'enquête. Sur le rôle que de tels hauts fonctionnaires étaient appelés à jouer auprès des commissions comme auprès des parties, v. Valticos, « Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale », *RCADI*, 1975-I, p. 97 et, du même, « Droit, politique, diplomatie et administration : les éléments du contrôle international », *Mélanges André Grisel*, Neuchâtel, 1983, p. 852.

vait vérifier les titres de ces personnes et en refuser la nomination) établirait des listes au sein desquelles le Secrétaire général de la SDN désignerait, à la demande du Conseil d'administration, trois personnes choisies dans chacune de ces catégories pour constituer une commission d'enquête (16).

Lorsque la Constitution de l'OIT fut amendée, en 1946, une formule différente fut adoptée, notamment en raison de la dissolution de la SDN et afin d'habiliter le Conseil d'administration à désigner les membres des commissions d'enquête (17). Le principe dorénavant suivi est celui du choix de personnes indépendantes proposées au Conseil d'administration par le Directeur général du BIT. Ainsi, les membres des sept commissions constituées jusqu'ici ont été, pour la plupart, de hauts magistrats nationaux ou internationaux, des professeurs d'université, quelques anciens chefs d'Etat ou de gouvernement ou d'anciens ambassadeurs ou hauts fonctionnaires. L'indépendance de leur fonction qu'a signalée le Conseil d'administration (18), leur est rappelé par le directeur général du BIT qui a ainsi déclaré à la première de ces commissions, au moment de son installation : « Vous n'avez qu'un seul maître et une seule allégeance, la vérité. Vous n'êtes responsables que devant votre propre conscience. » Des déclarations analogues ont été faites à toutes les commissions qui ont suivi.

Mandat et nature des commissions d'enquête

L'article 28 de la Constitution de l'OIT dispose que la commission d'enquête rédigera un rapport dans lequel elle consignera ses constatations sur les points de fait, « ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant (18 bis) et quant aux délais dans lesquels ces mesures devront être

(16) V. par exemple les procès-verbaux (PV) des 7^e, 9^e, 10^e, 13^e et 18^e sessions du Conseil d'administration du BIT, et Zarras, *op. cit.*, pp. 286 et s.

(17) V. BIT, *Rapport de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles sur les travaux de sa première session*, Montréal, 1946, pp. 19-20, § 30.

(18) V. rapport de la commission *Ghana-Portugal*, BO vol. XLV, n° 2, Suppl. II, avril 1962, p. 5 (§ 10 du rapport cité du Conseil d'administration).

(18 bis) Le texte anglais de cet article — qui a été le texte original — est rédigé de manière plus heureuse et se réfère plus généralement aux mesures à prendre « to meet the complaint » (pour donner satisfaction à la plainte).

prises ». Ainsi, le mandat confié à ces commissions va au-delà de la notion d'enquête qui avait fait l'objet de la convention I de La Haye de 1907 puisqu'il vise, en plus de l'établissement des faits, l'appréciation de la question de droit du degré d'application de la convention considérée, que suppose la formulation de recommandations visant à satisfaire la partie plaignante (19).

Ainsi, comme l'a précisé, en 1983, la commission chargée d'examiner la plainte concernant la République dominicaine et Haïti (20), sa tâche implique « l'examen de trois aspects distincts. En premier lieu, la commission doit consigner ses constatations sur les points de fait. En second lieu, elle doit évaluer les faits constatés en fonction des obligations souscrites par chacun des gouvernements concernés... Enfin, pour autant que la commission constate que ces conventions ne sont pas observées de manière satisfaisante, elle doit formuler des recommandations pour corriger cette situation. »

En conséquence, il avait été estimé que les commissions d'enquête ont un caractère judiciaire (21), que leur procédure est juridictionnelle (22) et qu'il s'agit d'un contentieux de pleine juridiction (23). Lorsque les commissions d'enquête ont été effectivement désignées, le Conseil d'administration lui-même (24), en les nom-

(19) V. les observations de P. Ruegger et N. Valticos au sujet du rapport de M. Yasseen sur « Les commissions internationales d'enquête », *Annuaire de l'Institut de droit international*, Session de Cambridge, vol. 60-II, 1984, Paris, Pedone, pp. 315 et s. et notamment 352 et 368. V. aussi P. Ruegger, « Réflexions sur le rôle actuel et futur des commissions internationales d'enquête », *Festschrift für Rudolf Bindschedler*, Berne, 1980, pp. 427-442.

(20) V. le rapport de la commission, BO vol. LXVI, 1983. Supplément spécial, Série B, § 415, p. 127.

(21) Zarras, *op. cit.*, pp. 218 et s. et 299 et, plus récemment, W. Jenks, « The Corpus Juris of Social Justice », in *Law, Freedom and Welfare*, Londres, 1963, p. 125; Osieke, « The Exercise of the Judicial Function with respect to the International Labour Organisation », *British Year Book of International Law*, 1974-75, pp. 338-339; Valticos, *Droit international du travail préc.*, pp. 611-612. V. aussi G. Fischer, *Les rapports entre l'OIT et la Cour permanente de Justice internationale*, Genève, 1945, p. 204.

(22) Guerreau, *L'Organisation permanente du Travail*, Paris, 1935, p. 550; Mahaim, « L'Organisation permanente du Travail », *RCADI*, 1924-III, p. 155; Ianouloff, « Législation internationale du travail », *RCADI*, 1935-I, p. 550^e; Benenstein, *Les organisations ouvrières et leur rôle dans la SDN et notamment dans l'OIT*, Paris, 1936, p. 195; Fischer, *op. cit.*, p. 212, et, plus récemment, Coussirat-Coustère, *op. cit.*, p. 591.

(23) Guerreau, *op. loc. cit.*; Troclet, *Législation sociale internationale*, Bruxelles, 1952, pp. 653 et s.

(24) V. PV Conseil d'administration, 148^e session, mars 1961, où il est question du « caractère judiciaire » de la procédure, formule qui a été souvent reprise depuis.

mant, et celles-ci à leur tour (25) ont aussi qualifié leurs fonctions de judiciaire. Il est du reste significatif que les membres des commissions d'enquête sont appelés à s'engager par une déclaration solennelle similaire à celle qui est prononcée par les juges à la Cour internationale de Justice et que, comme on l'a vu, le Directeur général du BIT insiste sur leur indépendance lorsqu'il les installe dans leurs fonctions.

Quelques auteurs ont cependant estimé que ces procédures ne sont pas vraiment judiciaires au sens strict (26) ou, si elles le sont, qu'elles n'ont pas un caractère juridictionnel (27), mais que les formules utilisées visaient à souligner certaines caractéristiques de ces organes, comme l'indépendance, le devoir d'impartialité de leurs membres, le fait que certaines règles de procédure sont établies avant l'examen du cas, le caractère contradictoire de la procédure, l'obligation des Etats de faciliter l'enquête, y compris l'audition de témoins et l'enquête sur place. Cependant, certaines objections au caractère juridictionnel des commissions d'enquête, comme celles d'après lesquelles elles n'auraient pas à trancher en droit un différend entre Etats, que leur mission serait de constater des faits et non de dire le droit et que leurs décisions, même si elles ont parfois un caractère obligatoire, ne seraient pas exécutoires, ne semblent pas vraiment décisives.

On ne saurait, il est vrai, transposer toujours automatiquement en droit international les notions bien tranchées du droit interne (28). Ce qu'on entend ici, par les termes « judiciaire » et « juridictionnel », c'est, en plus de l'indépendance des organes,

(25) V. rapports de la Commission Ghana-Portugal, préc., p. 9, § 15, de la Commission Portugal-Libéria, BO, vol. LXVI, n° 2, Suppl. II, avril 1963, p. 171, § 386, de la Commission concernant la Grèce, BO, vol. LIV, n° 2, Suppl. spéc., 1971, p. 17, § 71, et de la Commission concernant la Pologne, BO, vol. LXVII, 1984, Série B, Suppl. spéc., p. 129, § 468.

(26) Van Asbeck, « Quelques aspects du contrôle international non judiciaire de l'application par les gouvernements de conventions internationales », *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, vol. en l'honneur du professeur François, Leyden, 1959, pp. 27-41 ; Golsong, *op. cit.*, p. 45.

(27) Daniel Vignes, *op. cit.*, pp. 458-459 ; v. aussi la position nuancée d'Aleth Manin, *op. cit.*, p. 676.

(28) V. Kopelmanas, « Le contrôle international », *RCADI*, 1950-II, p. 66 ; P. Vellas, « L'évolution de la compétence contentieuse de l'OIT et l'affaire de la liberté syndicale au Japon », *Droit social*, déc. 1966, pp. 624-626.

la nature de l'opération demandée à ces commissions qui consiste — en simplifiant un peu les choses — à répondre à une question relative à la violation de la règle de droit (29).

Si les procédures d'enquête prévues par les Conférences de La Haye avaient pour seul objet d'établir la matérialité des faits, ceci n'est, on l'a vu, que la première étape du mandat des commissions d'enquête de l'OIT, dont l'objet final est d'évaluer le degré de conformité de la situation en cause avec la norme internationale considérée et de formuler des recommandations sur les mesures à prendre en conséquence. Le fait qu'il ne s'agit pas d'un différend entre Etats n'affecte pas la situation ici, car on a bien affaire à un différend entre acteurs d'une organisation internationale au sujet de la légalité d'une situation par rapport à une norme établie dans le cadre de cette organisation. Du reste, la possibilité d'un recours à la Cour internationale de Justice, dont la décision « ne sera pas susceptible d'appel » (article 31 de la Constitution) indique bien que ces commissions sont appelées, dans une large mesure, à fonctionner comme une sorte de juridiction. Enfin, si les conclusions et recommandations de ces organes n'ont pas de force exécutoire à proprement parler, elles ont bien un caractère obligatoire (30), puisque la Constitution de l'OIT prévoit (article 33) que la Conférence peut, sur recommandation du Conseil d'administration, prendre toute mesure qui paraîtra opportune pour assurer l'exécution des recommandations de ces commissions.

Cependant, si les commissions d'enquête ont à divers égards un caractère juridictionnel, leur objet n'est pas uniquement de dire le droit. Elles sont certes un organe quasi judiciaire par leur indépendance, leur procédure et une partie au moins de leur mission. Toutefois, celle-ci est aussi, comme le prévoit l'article 28 de la Constitution de l'OIT, de formuler des recommandations quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction aux plaignants. Et ces recommandations ne constituent pas seulement la « décision consécutive » qui, dans la théorie de l'acte juridictionnel, complète la constatation de la violation de la règle de droit. En les formulant, les commissions d'enquête doivent, par leurs suggestions concrètes et par voie de persuasion, tenter de convaincre les Etats concernés de donner pleinement effet à la norme inter-

(29) V. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome II, 3^e éd., Paris, pp. 418 et s. ; Scelle, *Précis de droit des gens*, vol. I, Paris, 1932, p. 19.

(30) Valticos, *Droit international du travail* préc., Osiekie, *op. loc. cit.*

nationale et cela sur le plan de la législation aussi bien que de la pratique nationale. Dans les situations parfois complexes du droit international, ces commissions doivent faire fonction à la fois de juge et de conseiller.

Caractère d'intérêt public des procédures

Le dépôt d'une plainte n'est, on l'a vu, subordonné à l'existence d'aucun dommage direct pour l'Etat plaignant ou ses ressortissants — ou les délégués plaignants. Le juge Jessup avait souligné, en 1962 et 1966 (31), qu'un Etat peut avoir un intérêt juridique à ce que soient observées dans un autre Etat les dispositions conventionnelles relatives au bien-être général, indépendamment de toute incidence sur ses propres ressortissants ou ses intérêts directs « tangibles » ou « concrets ». C'est l'intérêt général, défini par les normes internationales, que visent les plaintes considérées. Les commissions d'enquête ont, ainsi, expressément souligné « la portée d'intérêt public des questions signalées par la plainte » (32) ou les « questions d'une importance internationale de caractère public » (33) que ces affaires soulèvent. On trouve confirmation de ce caractère d'intérêt public dans le fait que le Conseil d'administration peut engager lui-même la procédure d'enquête, qu'il peut apprécier s'il y a lieu de saisir une commission d'enquête et enfin que la règle de l'épuisement des voies de recours internes n'est pas exigée en cette matière (33 bis).

Etant donné ce caractère, les commissions ont notamment estimé que leur rôle n'est pas limité à l'examen des informations fournies par les parties, mais qu'elles doivent elles-mêmes prendre toutes les mesures nécessaires pour disposer, conformément

(31) Opinion individuelle, *Cour internationale de Justice, Aff. du Sud-Ouest africain* (exceptions préliminaires), *Recueil*, 1962, arrêt du 21 décembre 1962, pp. 427, 428 et 431 et aussi, dans la phase suivante de cette affaire, son opinion dissidente, *Recueil*, 1966, pp. 374 et 377. V. aussi, dans ce dernier arrêt, les opinions dissidentes des juges Tanaka (p. 252) et Wellington Koo (p. 226).

(32) *Rapport Commission Ghana-Portugal*, préc., p. 244, § 706.

(33) *Rapport Commission Portugal-Libéria*, préc., p. 173, § 392. V. aussi *Rapport Commission concernant la Pologne*, préc., pp. 131-132, § 476.

(33 bis) *Rapport Commission République fédérale d'Allemagne*. BO, Série B, Suppl. 1, vol. LXXX, 1987, §§ 455-468.

aux directives données par le Conseil d'administration, « d'information complètes et objectives sur les questions en cause ». Ainsi, dans le cas de la première plainte, la commission d'enquête a estimé qu'elle devait poursuivre la procédure même si la plainte initiale n'avait pas été appuyée par des éléments de preuve suffisants (34), tout en considérant qu'une enquête aussi approfondie ne peut être regardée comme allant de soi en l'absence de preuves substantielles ou de présomptions concrètes apportées d'emblée par la partie plaignante (35).

Caractère largement autonome des procédures

On sait que plusieurs juridictions internationales ont l'autonomie de décider de leur procédure, alors que dans d'autres cas la procédure leur est imposée et qu'enfin plusieurs connaissent un système mixte (36). Les commissions d'enquête de l'OIT, elles, bénéficient d'une large autonomie. En effet, le Conseil d'administration du BIT qui les institue a décidé que ces commissions détermineraient leur propre procédure conformément aux dispositions — qui sont de caractère très général — de la Constitution de l'OIT et, dans le cas des premières enquêtes, à certaines directives, très générales aussi, formulées par le Conseil d'administration sur proposition de son bureau (37). Ces directives disposaient ainsi, dans la première affaire, que la commission commencerait ses travaux par un examen des communications des parties, en vue de déterminer les points sur lesquels elle aurait besoin d'informations plus détaillées, et qu'elle consulterait les parties, mais sans être liée par leurs opinions, au sujet des arrangements nécessaires pour qu'elle dispose d'informations plus complètes et objectives.

Par la suite, les commissions d'enquête furent laissées entièrement libres de décider de leur procédure, dans le cadre, évi-

(34) *Aff. Ghana-Portugal, Rapport*, p. 244, § 706. V. aussi *aff. Portugal-Libéria, Rapport*, pp. 172-173, § 392.

(35) *Aff. Ghana-Portugal, Rapport*, p. 245, § 709.

(36) V. V. Coussirat-Coustère et P.-M. Eisemann, « La procédure devant les juridictions internationales permanentes », Société française pour le droit international, Colloque de Lyon, *La juridiction internationale permanente*, Paris, 1987, pp. 112 et s.

(37) V. *Rapport Ghana-Portugal*, § 9, pp. 5-6.

demment, des dispositions de la Constitution de l'OIT. Elles ont, du reste, dans leurs rapports, décrit avec précision la procédure suivie. La latitude qui leur a ainsi été laissée n'a fait que souligner leur indépendance et leurs caractères juridictionnel. Elle leur a aussi permis d'adapter leur procédure aux particularités de chaque cas. Les lignes générales et les principes fondamentaux de cette procédure sont cependant restés semblables.

Aspects de la procédure inquisitoire, de la procédure accusatoire et du débat contradictoire

La procédure suivie par les commissions d'enquête a un caractère pour une large part inquisitoire, visant à obtenir des informations « complètes et objectives », tout en présentant divers traits de la méthode accusatoire et du débat contradictoire, tendant à assurer l'équité du procès et l'égalité des parties.

Pour ce qui est du caractère *inquisitoire*, il ressort du fait que les commissions ne se sont pas limitées à examiner les éléments fournis par les parties, mais elles ont été appelées par le Conseil d'administration et se sont elles-mêmes attachées à « prendre toutes les mesures nécessaires pour disposer d'informations complètes et objectives » (38). La non-comparution de l'Etat mis en cause n'est pas considérée comme un aveu de sa part et elle n'affecte pas l'obligation de la commission de s'attacher à établir objectivement les faits en recherchant tous les éléments d'information disponibles. Dans la recherche des faits, les commissions ont, en plus des données fournies par les parties, demandé, sur la base de l'article 27 de la Constitution de l'OIT (39), des informations à divers pays susceptibles d'en disposer, comme les pays limitrophes ou parfois les pays ayant des relations commerciales importantes avec le pays concerné. Elles ont aussi demandé des informations à certaines organisations internationales d'employeurs et de travail-

(38) V. ainsi, entre autres, *Rapport Ghana-Portugal*, préc., p. 9, § 15, et *Rapport concernant la Pologne*, préc., pp. 131-132, § 476.

(39) Cet article prévoit que chaque Etat membre est tenu de mettre à la disposition de la commission d'enquête toute information disponible relativement à l'objet de la plainte.

leurs, ainsi qu'à des organisations nationales (40). Les commissions ont en outre eu recours, en dehors des pièces provenant des parties, à divers éléments d'information offrant des garanties de sérieux. Elles ont, par ailleurs, demandé la comparution de témoins qu'elles ont désignés elles-mêmes et dont la déposition leur a semblé utile. Parfois elles ont estimé devoir se rendre sur place et ont alors décidé des lieux à visiter et des personnes à rencontrer.

Quant à la *méthode accusatoire* et au *débat contradictoire*, ils ont surtout inspiré les possibilités accordées aux parties de fournir des éléments à l'appui de leur thèse et l'application attentive du principe *audiatur et altera pars*. A cet égard, la notion de plaignant a été prise au sens large. Si la plainte émane d'un gouvernement ou d'un délégué à la Conférence, la personnalité du plaignant qui participera à la procédure ne pose pas de problème. Dans les cas où la plainte a, du point de vue formel, été déclenchée par le Conseil d'administration lui-même, la question peut être plus complexe, mais dans de tels cas on a accordé un certain rôle dans la procédure orale soit aux trois grandes organisations internationales de travailleurs (cas du Chili où l'origine de la plainte avait été une résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail sur l'initiative de nombreux délégués travailleurs), soit à l'organisation internationale de travailleurs dont émanait une réclamation qui, par la suite, fut traitée comme une plainte (cas de la République fédérale d'Allemagne (41)).

Le déroulement de la procédure

Les commissions d'enquête ont généralement suivi un schéma analogue dans chaque cas. Elles ont demandé d'abord aux parties des exposés écrits détaillés à l'appui de leur thèse. Elles se sont aussi, comme on l'a signalé, adressées à divers gouvernements ainsi qu'à des organisations internationales et nationales d'employeurs et de travailleurs et parfois à certaines autres organisations non gouvernementales.

(40) Pour un exemple de telles organisations, v. le rapport de la commission d'enquête concernant la *République fédérale d'Allemagne* préc., § 25.

(41) Ce dernier point a soulevé certaines objections du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne (v. *rapport* précité de la commission, §§ 33, 34, 55, 56).

Pour ce qui est des *témoins*, les commissions ont demandé aux parties de leur communiquer une liste des personnes proposées avec des indications permettant aux commissions de décider de la pertinence de tels témoignages. En outre, comme on l'a signalé, les commissions ont indiqué d'office certaines personnes qu'elles souhaitaient entendre.

Suivait une session à huis-clos, en présence des représentants des parties, qui étaient entendus, de même que les témoins, auxquels ces représentants pouvaient poser des questions, sous le contrôle de la commission. Des règles précises pour l'audition des témoins avaient été établies par les commissions, qui les ont reproduites dans leur rapport.

Dans certains cas (42), les commissions ont estimé utile de *se rendre sur place* et ont demandé aux gouvernements concernés les facilités nécessaires à cet effet. Les raisons militent en faveur d'une visite dépendent des circonstances propres à chaque cas. Ainsi une visite n'a pas paru utile lorsqu'il ne s'agissait pas tant de questions de faits susceptibles d'être identifiés que d'une législation, qui venait du reste d'être abrogée (43). Dans deux cas, la visite n'a pas été possible parce que le gouvernement concerné ne coopérait pas à la procédure, soit en partie (44) soit pas du tout (45).

Lors des visites sur place, la commission établissait elle-même le plan de ses déplacements, dans lesquels elle était accompagnée de son secrétariat, mais non de représentants de l'une ou l'autre partie (46). et cela pour des raisons d'ordre pratique aussi bien que politique évidentes. La commission se faisait une règle de pouvoir s'entretenir hors de la présence de tiers avec les personnes rencontrées. Elle demanda aussi parfois au gouvernement intéressé, comme elle l'a fait du reste aussi pour les témoins entendus lors de la session tenue à Genève, la garantie que les personnes qui auraient été en contact avec elle ne feraient l'objet d'aucune mesure coercitive, punitive ou disciplinaire en raison de ces contacts. La commission avait naturellement aussi des échanges de vues

(42) Ceux du Ghana-Portugal, du Chili, de la République dominicaine-Haïti et de la République fédérale d'Allemagne.

(43) V. *Rapport Portugal-Libéria*, §§ 431-434, pp. 187-188.

(44) V. *Rapport concernant la Grèce* préc., § 82, p. 19.

(45) V. *Rapport concernant la Pologne* préc., § 107, p. 30.

(46) Décision prise en premier lieu par la Commission Ghana-Portugal (rapport cité, §§ 59-60, pp. 23-24).

avec les autorités, des représentants des directions d'entreprises, et généralement avec des représentants d'organisations d'employeurs et de travailleurs, etc. Ces visites sont plus souples que les auditions de témoins et visent à donner à la commission une impression d'ensemble de la situation. Tout nouvel élément de fait dont la commission est saisie au cours de ces visites est communiqué au gouvernement en cause pour qu'il puisse présenter ses commentaires (47). En règle générale, les visites ont été assez détaillées pour permettre d'avoir une image exacte de la situation (47 bis).

Le rapport des commissions Conclusions et recommandations

Une fois leur mission accomplie, les commissions établissent leur rapport qui décrit de manière précise la procédure suivie, les pièces soumises, les déclarations et témoignages recueillis et, le cas échéant, les résultats des visites sur place. Enfin, comme le prévoit l'article 28 de la Constitution, le rapport aboutit aux constatations de la commission sur les faits et sur le degré d'observation de la convention considérée et, si nécessaire, à des recommandations détaillées sur les mesures à prendre pour donner plein effet à la convention (48). Dans ces recommandations, les commissions s'efforcent, comme on l'a dit plus haut, de persuader, autant que faire se peut, les parties en cause, de chercher à obtenir leur compréhension et de les inciter à l'adoption des mesures qu'appelle l'observation de la convention considérée.

Lorsque leur rapport a été établi, la tâche proprement dite des commissions d'enquête est terminée. La question des suites du rap-

(47) V. *Rapport concernant la République dominicaine et Haïti*, BO, Suppl. spécial, vol. LXVI, 1983, Série B, § 57, et *Rapport République fédérale d'Allemagne*, préc., §§ 60 et 64.

(47 bis) Ainsi, dans l'affaire du Ghana contre le Portugal, la commission se rendit en Angola et au Mozambique où elle parcourut plus de 8.000 km, en utilisant les moyens de transport les plus divers. V. aussi, sur la portée des visites, les rapports sur le Chili, la République dominicaine et Haïti, et la République fédérale d'Allemagne.

(48) Les conclusions et recommandations ont été unanimes dans toutes les affaires, sauf dans celle concernant la République fédérale d'Allemagne où un membre de la commission a exprimé une opinion dissidente.

port sera examinée un peu plus loin. Avant de l'aborder, il faut encore examiner le problème essentiel de la coopération des Etats impliqués à la procédure des commissions d'enquête.

Le problème de la coopération des Etats en cause

Les commissions d'enquête ne peuvent naturellement aboutir à des résultats positifs, du moins dans l'immédiat, que si les Etats en cause apportent leur coopération à la procédure, comme ils en ont du reste l'obligation aux termes de la Constitution. Ce fut le cas dans la grande majorité des cas.

Une exception partielle a concerné la Grèce, en 1970. Le gouvernement militaire qui était alors au pouvoir coopéra à l'examen de la plainte qui le concernait jusqu'à la fin de l'audition des témoins. A ce stade, à la suite d'un incident de procédure, il retira sa coopération, ce qui empêcha la commission d'effectuer une visite sur place mais n'affecta pas le caractère contradictoire de la procédure dans son ensemble. Du reste, lorsque le rapport de la commission d'enquête fut présenté au Conseil d'administration, le gouvernement concerné participa à la discussion et il accepta formellement diverses recommandations de la commission d'enquête et prit des mesures en vue de leur donner effet (49).

Le seul cas dans lequel un gouvernement s'est systématiquement abstenu de coopérer à la procédure fut celui de la Pologne, en 1983. Dès que le Conseil d'administration décida de constituer une commission d'enquête, le gouvernement polonais déclara qu'il s'agissait d'une ingérence dans ses affaires intérieures et qu'il suspendait sa coopération avec l'OIT. Il ne prit aucune part à la procédure et ne répondit à aucune des communications et invitations que la commission lui adressa. Cette attitude posa un sérieux problème que la commission examina de près dans son rapport (50).

La commission observa ainsi, en premier lieu, que l'OIT a été créée en vue d'améliorer les conditions de travail et de promouvoir la liberté syndicale, que les matières traitées par l'Or-

ganisation à cet égard ne relèvent donc pas du domaine réservé des Etats et que l'action de l'OIT dans le cadre de ce mandat ne peut être considérée comme une intervention indue dans les affaires intérieures des pays. Bien plus, dans le cas considéré, l'action de l'OIT se fonde sur une convention ratifiée par l'Etat intéressé (50 bis) et prend la forme d'une procédure expressément prévue par la Constitution de l'Organisation. La commission considéra donc cet argument comme dénué de toute pertinence juridique.

La commission rejeta aussi une objection selon laquelle la plainte à l'origine de la procédure serait « fondée sur des motifs politiques » et que l'OIT serait « utilisée d'une manière contraire à l'esprit de sa Constitution ». Elle estima qu'elle ne pouvait pas considérer que la plainte n'était pas valablement présentée par suite de son prétendu caractère politique et elle se référa à des précédents en ce sens de la commission d'enquête Portugal-Libéria aussi bien que de la Cour internationale de Justice. Aux termes de ces précédents, la commission « n'a point à s'arrêter aux mobiles qui ont pu inspirer » la plainte, sa tâche étant — une fois régulièrement constituée et saisie conformément aux termes clairs et précis de l'article 26 de la Constitution de l'OIT — d'examiner judiciairement si les obligations de la convention sont exécutées ou ne le sont pas.

La commission a aussi signalé que, sur le plan juridique, la validité de son travail ne saurait être affectée par le défaut de la coopération du gouvernement, étant donné les termes de la Constitution de l'OIT (art. 26 et 27) qui ne subordonnent l'établissement et le fonctionnement de la commission d'enquête ni à l'accord ni à la coopération effective de l'Etat en cause, la seconde de ces dispositions comportant même l'obligation des Etats membres de coopérer à la procédure.

Sur le plan pratique, cependant, la question se posait de savoir si le défaut de coopération du gouvernement a pu affecter l'établissement des faits et l'évaluation de la situation par la commission. Celle-ci avait commencé par envoyer au gouvernement toute la documentation reçue et, à défaut de coopération de sa part, elle a tenu compte systématiquement des informations que le gou-

(49) V. PV du Conseil d'administration du BIT, 181^e session (novembre 1970), pp. 36 et s., et 182^e session (mars 1971), pp. 9 et s.

(50) V. Rapport concernant la Pologne, §§ 454-472, pp. 126-131. V. aussi Aleth Manin, *op. cit.*, pp. 672-691 et notamment pp. 675-680.

(50 bis) V. aussi à ce sujet Lord McNair, « Treaties and Sovereignty », *Symbolae Verzijl*, Nijhoff, La Haye, 1958, pp. 222 et s. et not. pp. 226 et s.

vernement avait fournies à d'autres instances jusqu'à une date récente. La commission a aussi tenu compte des textes de lois et autres documents officiels polonais ainsi que de renseignements et témoignages émanant de personnes qui avaient eu une expérience directe et récente de la situation syndicale dans le pays et qu'elle avait évalués attentivement. En particulier, elle s'était informée avec soin de diverses questions auxquelles le gouvernement avait attaché de l'importance. La commission a donc estimé qu'elle a disposé d'une documentation amplement suffisante pour lui permettre d'évaluer exactement la situation dans son ensemble (51).

Cela étant, il va de soi que la non-coopération d'un gouvernement empêche la commission de remplir le rôle de persuasion et de conciliation qui, en plus de sa fonction judiciaire, doit aussi être le sien et constitue une condition pour le succès final de la procédure (52). Le rapport de la commission demeure alors une sorte de programme pour l'avenir et il est arrivé (cas de la Grèce) qu'il produise certains effets dans l'immédiat et d'autres — plus importants — quelques années plus tard (53). Nous reviendrons plus loin sur cette question.

Les suites des rapports des commissions d'enquête

Le rapport de la commission d'enquête est communiqué par le Directeur général du BIT au Conseil d'administration qui, s'agissant d'une enquête judiciaire, est appelé simplement à en pren-

(51) Lorsque le Conseil d'administration a décidé de prendre note du rapport de la commission, le gouvernement polonais a donné préavis de son retrait de l'OIT. Peu avant l'expiration de ce préavis, en novembre 1986, il a demandé sa prorogation pour une année.

(52) V. Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *RCADI*, 1983-IV, pp. 176-181.

(53) On peut signaler aussi, dans ce sens, bien que la procédure ait été différente, le cas de l'Espagne, où il s'agissait d'un « groupe d'étude », ainsi dénommé par une sorte d'euphémisme, établi en 1967, mais qui a fonctionné à l'instar d'une commission d'enquête ou plutôt de la Commission d'investigation et de conciliation. V. à cet égard, Valticos, « Une nouvelle expérience de protection des droits de l'homme : le groupe d'étude de l'OIT chargé d'examiner la situation en matière de travail et en matière syndicale en Espagne », *Ann.* 1970, pp. 567-590 et, du même, « L'OIT et l'évolution de la législation syndicale en Espagne » dans *Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, Madrid, 1979, pp. 783-812.

dre note — mais non à l'approuver, moins encore à le modifier — et peut naturellement discuter de la situation du pays concerné et des mesures ultérieures à prendre (54).

En outre, le Directeur général du BIT doit, aux termes de l'article 29, paragraphe 1, de la Constitution, communiquer le rapport de la commission d'enquête aux gouvernements intéressés et en assurer la publication.

Il reste cependant un grand risque à éviter : c'est que la question de la suite donnée aux recommandations des commissions d'enquête soit perdue de vue, puisque ces commissions cessent d'exister avec la présentation de leur rapport. Pour éviter ce danger, les commissions ont suggéré que l'organe du contrôle régulier de l'OIT, c'est-à-dire la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, soit régulièrement informé, par les rapports périodiques des gouvernements concernés, des mesures prises afin de donner effet à leurs recommandations. La Commission d'experts poursuit donc systématiquement, et aussi souvent que cela apparaît nécessaire, l'examen des questions ainsi soulevées (55). L'organe du contrôle régulier prend ainsi le relais une fois terminé le rôle de l'organe du contrôle « occasionnel » (56) que constituent les commissions d'enquête.

La position des Etats à l'égard des rapports des commissions d'enquête et les recours possibles

Quelle a été la réaction des Etats visés par les plaintes à la communication du rapport des commissions d'enquête qui ont examiné les cas les concernant ?

(54) V. en ce sens la déclaration de David Morse, alors Directeur général du BIT, *PV* Conseil d'administration du BIT, 182^e session (mars 1971), p. 12.

(55) Dans un cas même, celui de la plainte contre le Portugal, une visite spéciale sur les lieux a été effectuée par une personnalité indépendante, quelques années après l'enquête, et les constatations sur les mesures prises par les autorités furent consignées dans un rapport spécial annexé au rapport de la Commission d'experts en 1966.

(56) Sur cette distinction entre contrôle occasionnel et contrôle permanent, v. P. Berthoud, *Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives*, Genève, 1946, pp. 266-279.

A leur sujet, l'article 29, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT prévoit, dans une formulation qui conserve les traces du caractère inter-étatique du projet initial de 1919, que « chacun des gouvernements intéressés devra signifier au Directeur général du BIT, dans le délai de trois mois, s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la commission et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de Justice » (57).

Dans le cas où il en serait ainsi, l'article 31 dispose que la décision rendue alors par la Cour ne sera pas susceptible d'appel.

En outre, l'article 32 précise que les conclusions ou recommandations éventuelles de la commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées par la Cour internationale de Justice.

Il faut tout d'abord signaler que, dans la plupart des cas (cinq sur un total de sept affaires), les parties et notamment les gouvernements en cause ont accepté les recommandations des commissions d'enquête, parfois en totalité, parfois partiellement dans un premier stade, et ont pris, aussitôt ou quelque temps après, des mesures en vue de leur donner effet (58). Le seul cas dans lequel une réaction positive d'aucune sorte n'a été enregistrée a été celui de la Pologne, dont le gouvernement n'avait pas coopéré à la procédure et qui a voulu ignorer les recommandations de la commission d'enquête, du moins en tant que telles (59). Quant au cas, plus récent encore, de la République fédérale d'Allema-

(57) V. G. Fischer, *op. cit.*, pp. 166 et s. On peut par ailleurs se demander ce qui se passerait dans le cas où une plainte a été déclenchée par le Conseil d'administration d'office ou sur la plainte d'un délégué. Le Conseil d'administration ou le délégué pourrait-il recourir à la Cour ? A première vue, l'article 29 devrait être interprété restrictivement, mais il ne serait pas impossible d'envisager l'utilisation de l'article 37, § 1, de la Constitution de l'OIT qui prévoit que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Constitution ou des conventions seront soumises à l'appréciation de la Cour. Mais il s'agirait alors, contrairement sans doute au cas d'une plainte émanant d'un Etat, d'un avis consultatif.

(58) L'acceptation totale ou partielle des recommandations des commissions d'enquête et l'adoption de mesures en ce sens ont été relevées dans les cas des plaintes concernant le Portugal, le Libéria, la Grèce, le Chili, la République dominicaine et Haïti. Des précisions à ce sujet figurent dans les procès-verbaux des séances du Conseil d'administration qui ont suivi le dépôt du rapport des commissions d'enquête et dans les rapports de la Commission d'experts qui a noté les mesures prises par les gouvernements en cause.

(59) La substance même des questions soulevées par la commission d'enquête a été reprise par l'organe du contrôle périodique, la Commission d'experts, à laquelle le gouvernement est appelé à répondre dans ses rapports annuels.

gne, dans lequel la commission avait présenté des conclusions et recommandations majoritaires alors qu'un des trois membres de la commission avait exprimé une opinion dissidente, le gouvernement, après avoir marqué son appui « à l'application intégrale des procédures de l'OIT en matière de contrôle de l'application des normes », a considéré que son point de vue avait été confirmé par la commission à certains égards, mais a déclaré partager, quant aux recommandations, l'opinion du membre minoritaire de celle-ci. Le gouvernement a précisé qu'il n'avait pas l'intention de soumettre l'affaire à la Cour internationale de Justice, ni de s'écarter de sa position juridique, mais que, dans son désir de soutenir la procédure de contrôle des normes et de favoriser le dialogue avec les organes de surveillance de l'OIT, il présenterait, conformément à l'article 22 de la Constitution de l'OIT, des rapports sur toutes les questions pertinentes (rapports qui seront examinés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations).

Il faut relever, à cet égard, que, dans aucun des cas où les gouvernements n'ont pas accepté, en tout ou partie, les recommandations des commissions d'enquête, ils n'ont décidé, comme ils en avaient la possibilité, de recourir à la Cour internationale de Justice. Les raisons en ont pu être soit que le gouvernement avait, en partie, du moins, accepté les recommandations de la commission, soit, dans le cas où il n'avait pas coopéré à la procédure, qu'il ne souhaitait d'aucune manière y être impliqué, soit encore qu'il n'ait pas voulu courir le risque d'une décision défavorable de la Cour.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas douteux que, si un gouvernement décide, alors qu'il n'accepte pas les recommandations d'une commission d'enquête, de ne pas recourir à la Cour internationale de Justice, comme il en a la possibilité, les conclusions et recommandations de la commission d'enquête deviennent obligatoires. C'est la conséquence logique du système de la Constitution de l'OIT et du fait que le gouvernement renonce à une voie de recours qui lui était ouverte et qui, aux termes de l'article 31 de la Constitution, aurait abouti à une décision non susceptible d'appel. Toute autre interprétation viderait le système de signification comme de portée, puisqu'il suffirait à la partie perdante de refuser les recommandations de la commission d'enquête sans prendre le risque de porter l'affaire devant la Cour, qui constitue ici une voie de recours. L'interprétation qui nous semble ainsi la seule acceptable

découle aussi de l'article 33 de la Constitution de l'OIT qui prévoit que, si un Etat ne se conforme pas aux recommandations d'une commission d'enquête ou de la Cour, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations — disposition qui assimile, à cet égard, les recommandations des commissions d'enquête et celles de la Cour et qui ne s'expliquerait pas s'il ne s'agissait pas dans les deux cas de décisions obligatoires et dans un certain sens exécutoires.

Mesures prévues en cas d'inexécution des recommandations des commissions d'enquête ou de la Cour

L'article 33 de la Constitution de l'OIT dispose, comme on vient de le voir, qu'en cas d'inexécution par l'Etat en cause des recommandations de la commission d'enquête ou de la Cour internationale de Justice, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations (60). Ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre, principalement parce qu'il est rare que, dans une certaine mesure du moins, un Etat n'ait pas donné suite aux recommandations d'une commission d'enquête et aussi parce que les organes de contrôle périodique (Commission d'experts, etc.) sont appelés à suivre la question de leur mise en œuvre. La perspective prévue par l'article 33 a cependant été évoquée dans un cas récent où la situation paraissait sans issue (61).

Enfin, l'article 34 de la Constitution prévoit que « le gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer soit aux recommandations de la commission d'enquête, soit à celles contenues dans la décision de la Cour internationale de Justice et peut lui demander de bien vouloir faire constituer une commission d'enquête chargée de vérifier ses dires ». Dans ce cas, les dispositions relatives au fonctionnement des commissions d'enquête

(60) Il a été indiqué plus haut (note 9 et texte correspondant) que les dispositions initiales de la Constitution prévoyaient des sanctions économiques. Pour des exemples de mesures possibles en vertu du texte actuel, v. Jenks, *The Prospects of International Adjudication*, préc., p. 697.

(61) V. PV Conseil d'administration, 230^e session, juin 1985, pp. VIII-6.

seront applicables, et si le rapport de la commission d'enquête ou la décision de la Cour sont favorables au gouvernement en question, le Conseil d'administration devra aussitôt recommander que les mesures prises en vertu de l'article 33 soient rapportées. L'occasion ne s'est pas présentée d'appliquer cette disposition, sans doute parce qu'on a eu recours à des moyens plus simples d'évaluer la suite donnée aux recommandations des commissions d'enquête, comme les procédures du contrôle régulier, fondées sur l'examen des rapports des gouvernements, et les « contacts directs ».

Aperçu de l'évolution et perspectives d'avenir

Ainsi, après plus de 40 ans pendant lesquels la formule des commissions d'enquête avait connu, comme aurait dit le poète, « tant d'étrange oisiveté, mais pleine de pouvoir », cette formule a brusquement pris corps et elle a été utilisée à plusieurs reprises au cours du dernier quart de siècle.

Deux des plaintes ainsi soumises à des commissions d'enquêtes avaient été présentées par des gouvernements (il s'agissait des deux premières, présentées respectivement par le Ghana contre le Portugal et par le Portugal contre le Libéria) (62), alors que trois autres émanaient de délégués travailleurs à la Conférence (plaintes contre la Grèce en 1968, la République dominicaine et Haïti en 1981 et la Pologne en 1983) et que dans deux autres cas, enfin, la procédure a été déclenchée par le Conseil d'administration (contre le Chili en 1974, à la suite d'une résolution adoptée par la Conférence sur proposition de délégués travailleurs, et contre la République fédérale d'Allemagne en 1985, à la suite d'une réclamation présentée par une organisation syndicale mondiale).

Les plaintes ainsi examinées par des commissions d'enquête s'inscrivaient souvent dans un climat de tension politique. Dans d'autres cas, c'était l'aspect social qui dominait. Utilisée généralement à propos de problèmes graves, la procédure l'a aussi été, plus rarement, dans des cas ne sortant pas de la moyenne.

(62) Parmi les plaintes traitées selon une autre méthode, qui avait paru plus appropriée, certaines émanaient aussi de gouvernements, comme deux plaintes de la France contre le Panama, en 1976 et 1978, et une plainte de la Tunisie contre la Libye en 1985.

De toute manière, quel qu'ait pu être le degré de tension politique, les plaintes soumises à des commissions d'enquête étaient juridiquement motivées par des questions réelles d'observation de conventions qui, dans la plupart des cas, mettaient en cause des droits de l'homme. En outre, il s'agissait généralement de problèmes qui avaient déjà été examinés, mais sans résultat, dans le cadre des procédures courantes fondées sur l'examen des rapports ou de plaintes en matière de liberté syndicale ou aussi de contacts directs et pour lesquels les plaignants avaient estimé que la voie de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, qui permettait d'aller plus au fond des choses comme d'attirer davantage l'attention, restait la seule susceptible de produire des résultats.

En examinant le fonctionnement de ces commissions d'enquête, dont le caractère d'organes indépendants a été souvent souligné, on a vu qu'elles ont mis au point une procédure combinant la méthode inquisitoire et le débat accusatoire et tenant compte tant de l'intérêt public que du souci d'égalité des parties. Certaines adaptations ont certes été nécessaires d'un cas à l'autre. Ce fut le cas pour les visites sur place qui ont été effectuées, en observant les garanties nécessaires, dans quatre des sept affaires traitées jusqu'ici, alors qu'elles n'ont pas été estimées utiles dans un cas et se sont heurtées à l'attitude négative du gouvernement intéressé dans deux autres.

On a aussi constaté que les commissions d'enquête ont généralement obtenu la pleine coopération des gouvernements en cause, à l'exception d'un cas récent dans lequel le refus de coopérer a même été suivi d'un préavis de retrait de l'Organisation, qui a du reste été prorogé par la suite (63). Cela n'a pas empêché la commission intéressée d'effectuer sa tâche, ni d'autres plaintes d'être déposées par la suite, mais cela a néanmoins posé un problème que nous examinerons plus loin.

Dans l'ensemble, cependant, il est significatif que, dans la plupart des cas, les gouvernements en cause aient accepté, en tout ou en partie, les recommandations des commissions d'enquête et leur aient donné effet au moins partiellement. En cas d'effet partiel ou lorsque les recommandations sont restées dans l'immédiat

(63) Dans un autre cas, la non-coopération n'a affecté qu'une partie limitée de la procédure.

sans effet, les conclusions des commissions d'enquête ont constitué une sorte de programme d'action future pour le moment où les circonstances seraient plus favorables, ce qui a été parfois le cas.

Compte tenu de l'expérience de ces 25 dernières années, on peut considérer que la procédure prévue par les articles 26 et s. de la Constitution de l'OIT, même si elle n'est pas — et ne peut pas être — couramment utilisée, est devenue maintenant une procédure normale et ne saurait être considérée comme une mesure d'exception (64). Normale, la procédure ne l'est pas seulement par la place qu'elle occupe dans la Constitution de l'OIT, mais aussi par le nombre de fois où elle a été mise en œuvre et par la coopération que les Etats lui ont apportée la plupart du temps ainsi que par l'effet, au moins partiel, qu'ils ont généralement donné aux recommandations des commissions d'enquête.

Il faut même ajouter que le seul recours à l'article 26 et s. de la Constitution de l'OIT, même lorsqu'il n'a pas été suivi par la constitution de commissions d'enquête mais par d'autres formules, a eu un effet d'incitation sur les gouvernements concernés pour les amener à adopter les mesures propres à assurer une application plus complète des conventions considérées (par exemple dans le cas des plaintes de la France contre le Panama et de la Tunisie contre la Libye). Plus généralement, le fait que l'article 26 et s. a été de plus en plus souvent mis en œuvre au cours des dernières années a rendu les gouvernements plus attentifs aux procédures du contrôle régulier dont l'insuccès éventuel dans l'un ou l'autre cas pourrait entraîner un recours plus large à la présentation de plaintes et à la constitution de commissions d'enquête. L'épée de Damoclès a gagné en crédibilité.

Cela dit, quelles pourraient être les perspectives d'avenir des commissions d'enquête de l'OIT elles-mêmes après les expériences des 25 dernières années ? Il n'est certainement pas facile de le prévoir, mais le regain d'intérêt qu'a connu la formule et l'écho souvent positif qu'elle a eu permettent de penser que cette procédure continuera sans doute à être utilisée dans les années à venir, dans un nombre certes limité de cas et parallèlement à des formules moins formelles.

(64) Voir en ce sens la déclaration de M. J.-J. Oeschlin, membre employeur français et vice-président du Conseil d'administration du BIT (Conseil d'administration, PV, 224^e session, novembre 1983, pp. VIII-32).

Sans doute le recours à une commission d'enquête posera souvent aux plaignants un problème tactique et même politique et moral. C'est celui du choix entre l'action discrète, qui constitue normalement la première démarche sur le plan international, et le recours aux grands moyens. En fait, les plaignants n'ont généralement recouru jusqu'ici aux plaintes formelles que lorsque les autres voies se sont révélées inefficaces ou semblaient devoir l'être ou encore en raison de l'importance et de l'urgence du cas. La plainte formelle a été, la plupart du temps, une sorte d'ultime remède, un appel à l'ensemble de l'organisation internationale et à l'opinion publique. Il est ainsi une heure pour la discrétion et une heure pour l'éclat. La principale fonction des commissions d'enquête reste cependant d'aider à la recherche de solutions.

A cet égard, un important élément du succès de la procédure sera naturellement le degré de coopération que les commissions d'enquête trouveront auprès des gouvernements intéressés. Sans être juridiquement nécessaire, cette coopération reste essentielle pour que la procédure puisse aboutir à des résultats concrets, du moins dans l'immédiat.

Que faut-il donc penser de l'effet que pourrait avoir à l'avenir le cas, relativement récent, d'un Etat qui a refusé toute coopération à la procédure ? Que se passerait-il si, à l'avenir, certains gouvernements s'abstenaient de même de coopérer à ce type d'enquête, malgré les termes exprimés de la Constitution de l'OIT ? Iraient-ils jusqu'au retrait effectif de l'OIT, ou l'Organisation se résignerait-elle à une sorte de contrôle à deux vitesses ou à un recours de plus en plus rare à des commissions d'enquête ? Après une aube tardive, serait-ce déjà le crépuscule de la formule ?

En réalité, les évolutions extrêmes ne paraissent pas les plus vraisemblables. Le cas de non-coopération de la part d'un Etat est manifestement dû aux circonstances exceptionnelles de la situation visée et au fait que le gouvernement concerné a sans doute estimé que des impératifs politiques lui commandaient une telle attitude malgré les inconvénients évidents qu'elle comportait. Cette attitude s'est sans doute aussi voulue un coup de semonce contre la formule la plus avancée du système de contrôle de l'OIT. Elle n'a cependant arrêté ni la procédure engagée ni, plus généralement, le recours à des commissions d'enquête.

En fait, la non-coopération d'un Etat, qui constitue un cas extrême et exceptionnel, pour ne pas parler de retrait éventuel de cet Etat, est à la fois contraire à l'esprit de la Constitution de l'OIT et à la mission confiée à la commission d'enquête qui est finalement d'aider à surmonter les difficultés rencontrées. Dans les cas où la commission d'enquête constate qu'un gouvernement n'estime pas pouvoir mettre en œuvre la convention ratifiée et suivre ses recommandations (qu'il s'agisse de problèmes tenant au système juridique et social du pays ou à d'autres considérations majeures), il ne lui serait pas impossible de conclure que le pays en cause pourrait décider de dénoncer la convention. Ce serait là, évidemment, une solution de désespoir, mais qui n'exclut pas des jours meilleurs.

Dans le sens opposé, si l'on souhaite insister auprès du gouvernement en cause pour qu'il donne effet aux recommandations de la commission d'enquête, le recours à l'article 33 de la Constitution, qui vise les cas d'inexécution de ces recommandations, demeure toujours une possibilité.

Enfin, un problème plus particulier qui peut se présenter est qu'il y ait une divergence persistante entre une commission d'enquête et un gouvernement au sujet de l'interprétation d'une convention et que ce gouvernement ne fasse pas usage de son droit de recourir à la Cour internationale de Justice. Dans ce cas, on pourrait envisager qu'un recours du Conseil d'administration à la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37 de la Constitution permettrait de clarifier la question de droit.

En définitive, on peut estimer que, malgré d'évidentes difficultés, les commissions d'enquête ont toujours un avenir devant elles. Certes, le caractère quasi judiciaire de leur procédure peut rebuter certains gouvernements et des à-coups seront toujours à craindre. Cependant, le refus de coopérer à une procédure prévue par la Constitution de l'OIT est de nature à créer une impression défavorable à l'image et à la position internationale du gouvernement concerné. Celui-ci ne se résoudra donc à adopter une telle attitude qu'en toute dernière analyse.

Il pourra, en sens inverse, se sentir rassuré par les garanties d'impartialité et d'objectivité dont la procédure des commissions d'enquête est entourée et par le souci de ces commissions de rechercher des solutions positives.

De toute manière, du fait de son importance même et d'une certaine lourdeur, cette procédure ne saurait devenir d'un usage courant et devrait nécessairement être limitée à des questions d'une importance particulière. Et il resterait le problème à la fois juridique et politique des cas, jusqu'ici exceptionnels, de gouvernement qui n'estiment pas pouvoir accepter les recommandations des commissions, malgré leur caractère obligatoire.

Si, cependant, les parties éventuelles gardent le sens de la mesure et souhaitent de bonne foi l'établissement des faits et la recherche d'une solution, le recours à ces commissions d'enquête pourra contribuer à clarifier des questions difficiles et à tracer les grandes lignes d'une issue, même si parfois celle-ci ne peut être immédiate.

Nous avons là, en tout cas, une intéressante manifestation du développement des formules de contrôle international aussi bien que des freinages et des difficultés rencontrés (65). L'évolution de ce contrôle, encore bien imparfait, est parfois en dents de scie mais, sur une plus longue perspective, ses progrès semblent continus.

N'est-on pas ainsi amené à des réflexions d'ordre plus général sur le contenu du droit international et la structure de la société internationale ?

La procédure d'enquête décrite dans la présente étude, procédure qui peut être déclenchée par des entités non étatiques, qui n'exige pas le consentement de l'Etat concerné, qui fait l'objet de décisions juridictionnelles et juridiquement obligatoires émanant d'organes indépendants désignés par une organisation internationale (ce qui ne caractérise pas, du reste, uniquement l'OIT (66)

(65) On peut se référer aussi à la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, établie en 1950, et qui, elle, ne peut être saisie d'une question qu'avec le consentement du gouvernement intéressé. Les premiers Etats pressentis, dont les conceptions s'inspiraient d'une notion très sourcilieuse de la souveraineté, déclinerent de donner leur accord et la procédure paraissait condamnée lorsqu'en 1964 un autre gouvernement (celui du Japon) accepta le renvoi à la commission d'une affaire le concernant. Depuis, plusieurs autres gouvernements suivirent cet exemple et la procédure devint une réalité (v. Valticos, « La Commission d'investigation et de conciliation etc. », préc.).

(66) Il faut se référer notamment aux procédures de protection internationale des droits de l'homme établies par la Convention européenne de 1950 et par la Convention américaine de 1959, sans parler du cas spécial des Communautés européennes.

ne constitue-t-elle pas une indication de plus du fait qu'à côté de la société interétatique toujours dominante dans de larges secteurs, on voit se développer une communauté internationale institutionnelle (76) fondée sur une interdépendance touchant un nombre croissant de domaines (68), communauté qui connaît ses difficultés et parfois ses blocages, mais dont le fonctionnement quotidien confirme les limitations apportées au caractère absolu de la souveraineté extérieure des Etats (69) ? Ce n'est pas le lieu, il est vrai, d'aborder ce grand sujet. Le présent article ne visait qu'à apporter des éléments précis et récents au sujet d'un développement significatif du droit international.

(67) V. René-Jean Dupuy, « Communauté internationale et disparités du développement », Cours général, *RCADI*, t. 165, 1981 (extrait) et M. Virally, « Panorama du droit international contemporain », Cours général, *RCADI*, t. 183 (1983-VI), pp. 353-368 et spécialement p. 364.

(68) V. déjà Pillet, « Recherches sur les droits fondamentaux des Etats, etc. », cette *Revue*, 1898, p. 80 et plus récemment W. Jenks, « Interdependence as the Basic Concept of Contemporary International Law », *Mélanges Rolin*, Paris, 1964, pp. 147-156, Dupuy, *op. cit.*, pp. 221-222, Virally, *op. cit.*, p. 358.

(69) En ce qui concerne l'OIT, v. Valticos, « Droit international du travail et souverainetés étatiques », *Mélanges Fernand Dehousse*, Bruxelles, 1979, vol. I, pp. 123-132 et références citées.