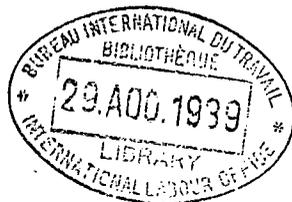


BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

VOLUME XXIII
JANVIER-DÉCEMBRE 1938



GENÈVE

1938

341.25

c.2

488414

	PAGES
Industrie houillère (suite) :	
<i>Compte rendu de la réunion technique préparatoire concernant l'industrie minière</i>	105
Voir également : <i>Heures de travail ; sécurité ; statistiques.</i>	
Industrie textile :	
<i>Commission des conditions de travail dans l'industrie textile :</i>	
Nominations à la	14
<i>Commission préparatoire de l'industrie textile :</i>	
Nominations à la	60
Convocation	60
Rapport de la, soumis au Conseil d'administration	124
<i>Conférence tripartite de l'industrie textile :</i>	
Questionnaire sur les statistiques des salaires et des heures de travail	23
Résolution adoptée par le Conseil d'administration	24
Industrie du transport :	
Voir : <i>Heures de travail.</i>	
Inspection du travail :	
Projet d'échange mutuel des rapports de l'inspection du travail	32
Conférence préparatoire technique	59, 119
Voir également : <i>Bâtiment.</i>	
Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail :	
<i>Convention concernant la durée du travail à bord des navires et les effectifs</i>	34
<i>Convention sur les prescriptions de sécurité dans l'industrie du bâtiment</i>	129
<i>Convention sur les congés annuels payés</i>	130
Irak :	
<i>Travail de nuit (femmes) (convention révisée, 1934) :</i>	
Ratification formelle	73
<i>Réparation des maladies professionnelles (convention, 1925) :</i>	
Ratification formelle	157
J	
Japon :	
<i>Élimination du recrutement ; congés payés (recommandations, 1936) :</i>	
Communication au Secrétaire général	44
<i>Conditions de séjour des marins dans les ports ; durée du travail à bord et effectifs (recommandations, 1936) :</i>	
Communication au Secrétaire général	158
<i>Recrutement des travailleurs indigènes (convention, 1936) :</i>	
Ratification formelle	159

Commission d'enquête.

A la date du 4 janvier 1938, le D^r Giovanni Balella, Directeur de la Confédération fasciste des industriels, qui avait été désigné par le Gouvernement italien comme représentant des employeurs pour faire partie de la liste prévue par l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail concernant la Commission d'enquête, a prié le Bureau international du Travail de considérer son nom comme rayé de cette liste aussi bien que de celle des assesseurs pour litiges de travail prévue par l'article 26 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, en raison du retrait de l'Italie de l'Organisation internationale du Travail.

Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail.

Répondant à une demande d'information formulée par un des délégués gouvernementaux de la Suède à la vingt et unième session de la Conférence internationale du Travail, le Bureau a adressé à celui-ci le mémorandum suivant concernant l'interprétation de l'article 20 de la convention sur la durée du travail à bord des navires et les effectifs, 1936. Dans cette communication, le Bureau a attiré l'attention sur la réserve habituelle que la Constitution de l'Organisation ne lui donne aucune compétence spéciale pour formuler une interprétation des textes adoptés par la Conférence internationale du Travail.

Convention concernant la durée du travail à bord des navires et les effectifs, 1936 (Article 20).

Mémorandum du Bureau international du Travail.

1. L'article 20 de la convention sur la durée du travail à bord des navires et les effectifs, 1936, est ainsi conçu :

Rien dans la présente convention n'affecte toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord entre les armateurs et les marins qui assure des conditions plus favorables que celles prévues par la présente convention.

La question au sujet de laquelle l'avis du Bureau international du Travail a été demandé est celle de savoir si cet article impose l'obligation de maintenir des conditions de travail plus élevées

que celles prévues par la convention lorsque de telles conditions sont en application au moment où la convention entre en vigueur, ou s'il s'agit simplement d'un principe indiquant que la convention prescrit l'application d'un certain nombre de mesures minima.

2. En fait, la même question a été soumise pour avis au Bureau international du Travail en 1931 par le Gouvernement polonais, au sujet de l'article 10 de la convention sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930. Cet article est ainsi conçu :

Rien dans cette convention n'affectera toute coutume ou tout accord en vertu duquel la durée du travail est moindre ou le taux de rémunération plus élevé que ceux qui sont prévus par la présente convention.

Toute restriction imposée par la présente convention doit s'ajouter et non déroger à toutes autres restrictions imposées par toute loi, tout décret ou tout règlement qui fixe une durée du travail moindre ou un taux de rémunération plus élevé que ceux qui sont prévus dans la présente convention.

A cette occasion, le Bureau international du Travail a donné l'avis suivant :

Il serait difficilement concevable, en effet, que l'autorité publique s'engageât à imposer le maintien de coutumes ou d'accords allant au delà des prescriptions de la convention. Et, du reste, une telle solution ne serait nullement imposée par le texte du premier alinéa. Ce texte se borne à déclarer que les coutumes ou accords plus favorables aux travailleurs que le régime établi par la convention ne seront pas affectés par celle-ci, mais il ne comporte pas l'obligation de maintenir nécessairement ces coutumes ou accords.

La situation ne se présente pas d'une façon aussi claire pour le deuxième alinéa, auquel on a donné une rédaction différente. A première vue, en effet, ce deuxième alinéa comporterait l'obligation de ne pas modifier les régimes légaux qui établissent une durée du travail moins longue ou des salaires plus élevés que ceux qui sont prévus par la convention. On doit observer cependant que cette interprétation n'est pas imposée d'une manière absolue par le texte de l'alinéa 2. Il convient, par conséquent, de considérer quels seraient les effets d'une telle interprétation et d'examiner si ces effets seraient conformes aux intentions de la Conférence.

Or, si l'on considère les conséquences d'une telle interprétation, on constate qu'elle aboutirait à une situation difficile à admettre. En effet, cette solution aurait pour résultat d'imposer aux Etats ratifiant la convention deux catégories très différentes d'obligations : d'une part, les obligations spéciales prévues explicitement par la convention et consistant dans l'établissement du régime défini par elle, d'autre part, l'obligation générale et imprécise de maintenir tout régime antérieur à la ratification de la convention et comportant une durée de travail moins longue ou un taux de rémunération plus élevé. Il y a lieu d'observer que l'application de cette dernière obligation serait pratiquement impossible à contrôler et qu'elle présenterait, en outre, un caractère d'incertitude tel qu'un Etat soucieux du respect de ses engagements hésiterait à s'y soumettre...

Ainsi, l'article 10, dans ses deux alinéas, ne me paraît pas comporter l'obligation positive de maintenir les régimes établissant une durée de travail moins longue ou un taux de rémunération plus élevé que ceux qui sont fixés par la convention. Il signifie seulement que la ratification de la convention par un Etat ne peut pas avoir pour effet d'entraîner une modification de ces régimes dans le sens d'un allongement de la durée du travail ou d'un abaissement du taux de rémunération. L'article 10 se présente ainsi comme une clause interprétative et non comme une clause dispositive. Il présente à cet égard une très grande analogie avec le paragraphe 11 de l'article 405 du Traité de Versailles et paraît avoir une portée juridique de même nature¹.

¹ Voir *Bulletin Officiel*, vol. 17, n° 1, pp. 50-52.

3. L'argumentation sur laquelle s'est basé le Bureau international du Travail pour donner l'avis précité paraît être également valable pour le cas présent. Une disposition impliquant qu'une convention n'affecte pas une coutume ou un accord existants ne peut certainement pas être interprétée comme une obligation d'altérer complètement la nature véritable de la coutume ou de l'accord en imposant à l'Etat la responsabilité d'assurer qu'ils seront maintenus; et il n'est guère plus raisonnable de considérer qu'une disposition impliquant que la loi ne sera pas affectée par la convention crée une obligation positive de maintenir cette loi en vigueur.

4. De plus, bien que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ne confère au Bureau international du Travail aucune autorité spéciale pour interpréter les textes des conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, il apparaît que, lorsqu'un avis donné par le Bureau a été soumis au Conseil d'administration et publié dans le *Bulletin Officiel* sans avoir soulevé d'opposition, la Conférence devrait, lorsque, par la suite, elle introduit dans une autre convention une disposition identique ou équivalente aux dispositions qui ont fait l'objet d'une interprétation du Bureau, en l'absence de toute évidence contraire, être présumée avoir eu l'intention de donner à cette disposition le sens dans lequel le Bureau l'a interprétée.

5. Il y a aussi quelque intérêt à noter qu'à la vingt-troisième session de la Conférence, on a cherché, par des modifications de rédaction, à rendre plus claire la disposition qui fut d'abord soumise à la Conférence dans une forme identique à celle de l'article 20 de la Convention sur la durée du travail à bord des navires et les effectifs, 1936. Cette disposition fut finalement insérée dans la Convention de la réduction de la durée du travail (textile), 1937, sous la forme suivante ¹ :

Conformément à l'article 19, paragraphe 11, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, rien dans la présente convention n'affecte toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord entre les employeurs et les travailleurs qui assure des conditions plus favorables aux travailleurs que celles prévues par la présente convention (article 14).

Ces modifications n'avaient certainement pas pour but d'apporter une modification de substance au texte, et l'article 14 de la convention sur la réduction de la durée du travail (textile), 1937, peut donc être considéré comme reflétant l'expression des intentions de l'article 20 de la convention sur la durée du travail à bord des navires et les effectifs, 1936; la référence faite à l'article 14 de la convention de la réduction de la durée du travail (textile), 1937, à l'article 19, paragraphe 11, de la Constitution de l'Organisation, indique clairement que, dans l'article en question, aucune obligation n'est imposée de maintenir les con-

¹ Pour références à l'historique de la question relative aux trois projets de convention qui ont été discutés simultanément, voir Conférence internationale du Travail, XXIII^{me} session, *Compte rendu des travaux*, pp. 686, 732, 757.

ditions de travail existantes, du moins lorsqu'elles sont plus élevées que celles qui sont prévues par la convention; l'article met simplement en relief le principe général affirmé dans la Constitution de l'Organisation qu'il n'y a pas d'obligation, dans une convention internationale du travail, d'abaisser les conditions plus élevées déjà existantes au niveau de la convention; ainsi se trouve écartée toute supposition, qui pourrait autrement être faite, aux termes de la loi de certains pays, que la ratification de la convention a pour effet d'abroger les arrangements existants plus favorables.

6. Le Bureau international du Travail est par conséquent d'avis que, sans le moindre doute, l'article 20 de la convention sur la durée du travail à bord des navires et les effectifs, 1936, n'impose aucune obligation de maintenir des conditions plus élevées que celles prescrites par la convention, lorsque de telles conditions sont en application au moment où la convention entre en vigueur, mais qu'il s'agit simplement d'un principe indiquant que la convention prescrit l'application d'un certain nombre de mesures minima.

Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail.

Convention concernant les prescriptions de sécurité dans l'industrie du bâtiment, 1937.

La correspondance suivante, se rapportant à l'interprétation de la convention, a été échangée entre le Gouvernement égyptien et le Bureau international du Travail.

1. *Lettre du Chargé d'affaires du Bureau permanent de la Délégation du Royaume d'Egypte auprès de la Société des Nations et du Bureau international du Travail.*

Genève, le 30 juin 1938.

Monsieur le Directeur,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance qu'une Commission a été instituée au sein du Ministère du Commerce et de l'Industrie de mon pays pour examiner le projet de convention concernant les prescriptions de sécurité dans l'industrie du bâtiment, préparé par le Bureau international du Travail et adopté par la Conférence internationale du Travail dans sa vingt-troisième session.

De l'avis de cette Commission, la texte de l'article 7, paragraphe 7, qui indique que les échafaudages doivent être inspectés périodiquement par une personne compétente, ne paraît pas très clair, du fait que ce texte ne spécifie pas si la personne compétente doit être un employé de l'entrepreneur ou un fonctionnaire public.

Je vous serais donc reconnaissant de vouloir bien me fournir des explications plus précises sur ce point, afin que je puisse les communiquer au Ministère du Commerce et de l'Industrie.

Veuillez agréer, etc.

*(Signé) A. EL BABA,
Chargé d'Affaires du Bureau
permanent.*

2. *Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Délégué permanent du Gouvernement Royal Egyptien auprès de la Société des Nations et du Bureau international du Travail.*

Genève, le 13 juillet 1938.

Monsieur le Délégué permanent,

Par une lettre en date du 30 juin 1938 (n° 388-1938-6-5), vous avez bien voulu faire savoir au Bureau qu'une Commission ministérielle chargée d'examiner le projet de convention sur les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937, (n° 62) aurait intérêt à obtenir des précisions sur la portée de l'article 7, paragraphe 7 de ladite convention, dont la teneur est la suivante : « Les échafaudages doivent être inspectés périodiquement par une personne compétente ».

En réponse à cette communication et sous la réserve habituelle que la

Constitution de l'Organisation internationale du Travail n'a conféré au Bureau international du Travail aucun pouvoir spécial pour interpréter les dispositions des conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, j'ai l'honneur de vous faire parvenir les observations ci-après :

Ainsi que l'a fait remarquer la Commission égyptienne préposée à l'étude du projet de convention, la Conférence n'a pas cru devoir définir, dans le texte de la disposition en cause, l'expression « personne compétente ». Il en résulte, de l'avis du Bureau, que les inspections peuvent être confiées, soit à des fonctionnaires publics, soit à des personnes désignées par l'employeur, sous réserve, dans l'un et l'autre cas, que la condition de compétence posée par la convention se trouve remplie.

Normalement, l'inspection périodique des échafaudages, prescrite par l'article 7, paragraphe 7 de la convention, sera le plus souvent effectuée par les soins de l'employeur, qui en chargera un de ses employés qualifiés ou un expert. Dans la pratique, la première de ces méthodes sera sans doute la plus utilisée.

J'espère que ces indications seront de nature à éclairer la commission compétente sur la portée de cette clause de la convention; je demeure cependant à sa disposition pour lui fournir, dans la mesure du possible, tous renseignements complémentaires qui pourraient lui être utiles.

Veuillez agréer, etc.

Pour le Directeur :
(Signé) J. G. WINANT.
Sous-Directeur.

Convention (n° 52) concernant les congés annuels payés, 1936.

La correspondance suivante, se rapportant à la signification de la convention, a été échangée entre le Gouvernement danois et le Bureau international du Travail :

1. *Lettre du Directeur du Département de la Coopération internationale des politiques sociales du Ministère des Affaires sociales à Copenhague au Directeur du Bureau international du Travail.*

Copenhague, le 30 septembre 1938.

Monsieur le Directeur,

Dans la loi danoise sur les congés du 13 avril 1938, dont ci-joint un exemplaire, il est fixé, que les personnes comprises par la loi ont droit à des congés payés, à savoir un jour pour chaque mois de travail, de sorte que chaque personne comprise par la loi, qui a été occupée pendant toute l'année, a droit à un congé annuel de 12 jours de travail; en outre, les règles de la loi sont supposées à remplir les exigences de la convention votée par la vingtième conférence internationale du travail à Genève sur les congés annuels.

Cependant la loi ne contient pas de règle correspondant à la décision de l'article 2, alinéa 5 de la convention, en vertu de laquelle la durée du congé annuel payé sur la manière fixée par la législation nationale, va en augmentant selon la durée du temps de service. Vu qu'il est dit dans la recommandation n° 3 votée conjointement avec la convention, qu'il serait désirable que la prolongation du repos en proportion de la durée du temps de service commence au plus vite et s'effectue selon une échelle régulière, de sorte qu'un minimum fixé soit atteint après un certain nombre d'années, par exemple 12 jours de travail après 7 ans de service et que la loi danoise sur les congés, comme dit aussitôt, donne droit à toutes les personnes qui ont été occupées pendant toute l'année à un congé de 12 jours de travail, le Gouvernement danois juge que rien ne s'oppose à la ratification de la convention par le Danemark.

Cependant on apprécierait — avant présentation au Parlement qui entrera en session au mois d'octobre d'un projet éventuel d'une résolution

du Parlement — de recevoir une déclaration du Bureau sur la question si le fait que la loi danoise sur les congés ne fixe pas de règles sur l'augmentation des congés en rapport à la durée du temps de service, selon l'opinion du Bureau, s'oppose à la ratification par le Danemark de la convention internationale en question sur les congés annuels payés.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, etc.

(Signé) DE JONQUIÈRES.
(Signé) EGEDORF.

2. *Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Directeur de la Coopération internationale des politiques sociales au Ministère des Affaires sociales à Copenhague.*

Genève, le 17 octobre 1938.

Monsieur le Directeur,

Par lettre du 30 septembre 1938 m'informant des intentions de votre Gouvernement de soumettre au Parlement une proposition tendant à la ratification de la convention sur les congés payés, 1936 (n° 52), vous m'avez demandé si les dispositions de la loi du 13 avril 1938 étaient bien conformes aux stipulations de l'article 2, paragraphe 5 de la convention.

J'ai l'honneur de vous communiquer, sous la forme du mémorandum ci-joint, l'avis du Bureau international du Travail en la matière, sous la réserve habituelle que la constitution de l'Organisation internationale du Travail ne donne aucune compétence spéciale au Bureau international du Travail pour formuler une interprétation authentique des dispositions des conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail.

La réponse étant affirmative à la question que vous avez posée, je me permets d'espérer que j'aurai à brève échéance la possibilité de compter le Danemark parmi les Membres ayant ratifié la convention sur les congés payés et je tiens à vous remercier tout particulièrement des efforts que vous faites dans ce sens. J'ajoute que vous m'obligeriez en me tenant au courant de la suite qui sera donnée par le Parlement à la proposition qui lui sera faite par votre Gouvernement.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, etc.

Pour le Directeur :
(Signé) E. J. PHELAN,
Directeur adjoint.

ANNEXE.

Convention concernant les congés annuels payés, 1936 (Art. 2).

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL.

1. La convention concernant les congés annuels payés dispose dans son article 2, § 1, que « toute personne à laquelle s'applique la présente convention a droit, après un an de service continu, à un congé annuel payé comprenant au moins six jours ouvrables ». Le paragraphe 5 du même article stipule que « la durée du congé annuel payé doit s'accroître progressivement avec la durée du service, selon les modalités à fixer par la législation nationale ».

2. Le Gouvernement danois observe à ce sujet que la législation danoise accorde un congé de douze jours au bout d'une année, mais ne prévoit pas d'accroissement progressif du congé d'après la durée du service. Il pose la question de savoir si cette législation est en conformité avec le paragraphe 5 de l'article 2 de la convention.

3. Il convient de répondre affirmativement à cette question. La convention dispose que le congé annuel payé comprend au moins six jours ouvrables (article 2, § 1) et que la durée de ce congé doit s'accroître avec la durée du

service (article 2, § 5). La disposition relative à l'accroissement du congé n'a de sens plausible que si l'on tient compte de la disposition sur la durée minima du congé : ces deux clauses qui s'éclairent l'une l'autre doivent être interprétées solidairement. Il résulte de l'article 2 de la convention que l'État qui accorderait un congé de six jours et qui prévoirait que ce congé payé peut atteindre douze jours progressivement avec la durée du service réaliserait ainsi une exacte observation de la convention. On doit conclure *a fortiori* que l'Etat qui accorde immédiatement douze jours de congé payé au bout d'une année va au delà des obligations strictes prévues par la convention et satisfait, par conséquent, à cette dernière. La législation danoise, à cet égard, paraît donc bien compatible avec la convention concernant les congés annuels payés.
